

Verscheidenheid in Veiligheid

**Een vergelijkend onderzoek naar perspectieven op veiligheid
en lokaal veiligheidsbeleid in Rotterdam en Antwerpen**

Tom de Leeuw

*“de ene roept blank Vlaanderen en de ander een religieuze staat,
diversiteit een feit, ze hebben geen verhaal,
ze delen haat in het hart, en deze blijkt fataal,
idiot, ze maken het moeilijk voor ons,
verdelen de gewone mens en klagen dan dat ze niet samen gaan,
het is erg maar, wat kunnen ze doen hè,
ik ben thuis hier en voel me goed, in mijn Seefhoek”*

(Tourist LeMC, ‘Verhalen van de wijk’, 2015)

Verscheidenheid in Veiligheid

Een vergelijkend onderzoek naar perspectieven op veiligheid en lokaal
veiligheidsbeleid in Rotterdam en Antwerpen

Diversity in Safety

A comparative study into perspectives on safety and local
safety policy in Rotterdam and Antwerp

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

Prof.dr. H.A.P. Pols

en volgens besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op

vrijdag 16 maart 2018 om 13.30 uur

door

Tom Adrianus Jacobus de Leeuw
geboren te Roosendaal

Erasmus University Rotterdam

The logo of Erasmus University, featuring a stylized, handwritten-style script of the word 'Erasmus'.

Promotiecommissie

Promotor: Prof.dr. R. van Swaeningen

Overige leden: Prof.dr. J.C.J. Boutellier
Prof.dr. T. Decorte
Prof.dr. R.H.J.M. Staring

Copromotor: Dr. T. Müller

Dankwoord

“No spang ik ben die man die alles zelf kan”, Fresku, ‘Trots’ (2015)

Nu alles achter de rug is, kan de balans opgemaakt worden van 10 jaar werken aan dit boek. Als kind liep ik eens met mijn ouders door Groningen. We passeerden één van de universiteitsgebouwen en er werd mij gevraagd of ik later naar de universiteit wilde gaan. Ik wees dat destijds stellig van de hand, niet wetende wat dit instituut precies inhield en waarom ik daar zou willen belanden. Onder meer via een vroegtijdig doodgelopen pad bij de politie, kwam ik terecht op de Erasmus Universiteit. Aan het einde van de bachelor belandde ik via (Dr.) Damian Zaitch op het spoor van het wetenschappelijk onderzoek via een gezamenlijke studie naar voetbalgeweld op het internet. En via het Common Study Programme in steden als New York, Hamburg en Komotini ging de wereld van de kritische criminologie voor me open. Zonder goede kruiwagens en ‘kennismakelaars’ valt in onze netwerksamenleving echter niet ver te komen. Ik ben daarom verschillende mensen dank verschuldigd voor de introductie in de criminologische wetenschap en de mogelijkheid om dit promotieonderzoek te kunnen doen.

Naast Damian Zaitch ben ik mijn promotor, (Prof.dr.) René van Swaaningen, dankbaar dat ik destijds zijn eerste promovendus mocht zijn. Ik weet dat ik het je niet altijd makkelijk heb gemaakt met mijn eigen wijze van onderzoek doen. Ik hoop dat je tevreden bent met het resultaat van een decennium samenwerken. Het thema van dit onderzoek – een vergelijkende studie naar veiligheid en veiligheidsbeleid in Rotterdam en Antwerpen – is ook een idee dat jij in het kader van ‘Le Groupe européen de recherches sur les normativités’ (GERN) samen met, de ons te vroeg ontvallen, (Prof.dr.) Patrick Hebberecht van de Universiteit Gent ooit hebt ontwikkeld. Het is een voorrecht geweest om hier uitvoering aan te kunnen geven, waarbij ik veel eigen ruimte heb gehad om hier ook mijn eigen onderzoek van te maken. Na de start van het onderzoek is (Dr.) Thaddeus Müller aan mijn begeleiding toegevoegd, van wie ik veel heb geleerd op kwalitatief onderzoeksgebied, de stadsociologie en vooral qua mind set en overtuiging. Ik wil je op deze plaats erg bedanken voor je uitvoerige feedback op mijn tussentijdse stukken, zelfs nog toen jij al een overstap had gemaakt naar de universiteit van Lancaster.

Naast deze ‘top dogs’ zijn er ook diverse ‘peers’ te bedanken als ‘partners in criminology’. Ik denk met veel plezier terug aan de eerste jaren bij de sectie criminologie met (Dr.) Fiore Geelhoed als buurvrouw op de 7^{de} verdieping. Bedankt voor alle vrolijkheid in een vak wat toch een hoop stress en ernst met zich meebrengt. Ook (Dr.) Friso van Houdt kan ik niet vergeten. Dankzij jou ben ik ooit in Rotterdam-West beland tijdens onze studietijd. Dit is een belangrijke stap geweest die mijn interesse in het stedelijke leven mede mogelijk heeft

gemaakt. Ik denk ook terug aan de eerste stappen samen in de Seefhoek tien jaar geleden. En ten slotte een woord van dank aan (Dr.) Juul Gooren, wiens relaxte houding een welkome relativering is geweest voor iemand die zich stort in een groot onderzoeksproject dat zomaar een leven kan opslokken. Mijn excuses voor de nog niet beantwoorde voorstellen voor een artikel over Batman, CPTED en andere zaken van een zekere importantie. Ik heb nu ook geen alibi meer.

In tijden van flexibele arbeidsverhoudingen en toenemende inkomensonzekerheid zijn er ook partners buiten het vaste dienstverband noodzakelijk om te overleven. In die hoedanigheid wil ik (Dr.) Vasco Lub in de eerste plaats hartelijk bedanken. Je bent een prettig eigenzinnige collega en gids in ZZP-onderzoeksland gebleken, nadat mijn contract bij de Erasmus Universiteit er op zat. Ik heb veel van je geleerd als 'onderzoeker ondernemer' en ben je zeer erkentelijk voor het openstellen van jouw netwerk. In dit kader tevens een woord van dank aan (Dr.) Erik Snel, welke mij diverse mogelijkheden heeft geboden om de afgelopen jaren als onderzoeker en docent door te kunnen gaan. Dit laatste geldt ook voor (Prof.dr.) Richard Staring die meermaals met 'onderwijsklussen' klaar heeft gestaan.

Daarnaast heb ik ook veelvuldig geput uit het reservoir van niet-wetenschappelijke contacten voor ontspanning, vriendschap en plezier. Hoewel het niet makkelijk valt te begrijpen waarom iemand zich vrijwillig verbindt aan een project dat ook veelvuldige sociale offers vraagt, zijn er verschillende mensen van onschatbare waarde geweest om er toch een sociaal leven op na te houden. Bedankt voor jullie, wellicht soms onbewuste, grote steun door af en toe naar het onderzoek te vragen of dit juist niet te doen. In willekeurige volgorde ben ik erg blij met de etentjes en filmbezoekjes met Marc Buijs, de positieve 'steek onder water' van Johan van Arkel ("wanneer is je scriptie nou af"), de bemoedigende woorden en prikkelende opmerkingen van Jan van de Vooren, de etentjes met Jacco Lamers & Jolien Montijn, de jarenlange vriendschap met Nicky Maas & Noortje Habets en de diverse concertbezoeken en discussie over muziek met Ruud van Ginneken. Ik hoop dat ik nu weer wat tijd kan 'terugbetalen'.

Ten slotte wil ik niet alleen 'verre vrienden' maar ook mijn 'goede burens' bedanken voor de inspannende ontspanning die onze gezamenlijke inzet voor onze buurt ('de poort naar noord') me heeft geboden.

Ik ben natuurlijk veel dank verschuldigd aan mijn ouders die me altijd hebben gesteund in de dingen die ik heb gedaan. Hoewel ik niet direct jullie spoor in het onderwijs heb gevolgd en er vooral eigen deviante interesses op na heb gehouden, hebben jullie dit pad voor mij mogelijk gemaakt. Ik hoop hetzelfde te kunnen doen naar jullie kleinkinderen. Mijn schoonouders zijn altijd een prettige uitvalsbasis geweest, vooral ook voor de relativiserende niet-wetenschappelijke kant van het leven. Het is spijtig dat mijn schoonvader wel de lasten maar niet meer de lusten van het onderzoek heeft kunnen ervaren. Ik knoop je levenswijsheden in mijn en onze zoon zijn oren, opdat ze niet verloren zullen gaan. Richting mijn zus en haar gezin en mijn schoonzus en vriend koester ik de belangrijke momenten

samen die zijn geweest en nog zullen volgen. En als klap op de vuurpijl is mijn grootste dank die aan mijn vriendin en moeder van onze zoon Faas. Deze is eigenlijk niet in woorden uit te drukken. Ik kan me niet voorstellen dat er iemand anders zou kunnen zijn die me beter in staat had kunnen stellen om dit boek uiteindelijk tot een goed einde te brengen. ‘Now my time is more yours’. En kleine Faas, het is fijn dat je er bent jongen. Hopelijk lees je dit boek ooit nog eens als de kinderboeken je niet meer interesseren, wetende dat je in de laatste maanden van het schrijven er bij was al slapend op het bureau.

Dankbaar ben ik ook alle mensen in en rond de twee wijken waar dit promotieonderzoek de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Dit zijn er te veel om allemaal op te noemen en het doet ook geen recht aan de bijdragen van vele anderen om er hier slechts enkele personen uit te lichten. Bedankt voor jullie verhalen, inkijkjes in jullie (beroepsmatige) levens en betrokkenheid bij de wijken waarin jullie actief zijn. Zonder jullie vertrouwen en hulp was er in het geheel geen onderzoek en tevens geen boek geweest. Ik hoop dat ik jullie perspectieven op de wijk, veiligheid en beleid toch voldoende recht hebben kunnen doen, ondanks de wetenschappelijke noodzaak van enige reductie van complexiteit en een achteraf geconstrueerde coherentie van de alledaagse stedelijke chaos en dynamiek.

Rest mij enkel nog mensen te bedanken voor hun hulp aan de inhoud en vorm van boek dat het uiteindelijk is geworden. In de eerste plaats vind ik het zeer bijzonder dat mijn vader Sjef de Leeuw dit boek van de nodige plattegronden en tekeningen heeft willen voorzien. Ik ben trots dat je op deze manier onderdeel van dit boek bent geworden. Daarnaast is het van onschatbare waarde geweest dat Willem Putman het hele manuscript heeft gecontroleerd op typ- en spelfouten die ik zelf niet allemaal meer kon ontwaren. Ten slotte nog een woord van dank aan Anthon-Pieter Wink voor de vertaling van de samenvatting. Ik heb dank gezegd.

“Never sorry”, Ai Weiwei

Tom de Leeuw
Rotterdam, december 2017

Inhoud

Dankwoord	V
DEEL I ACHTERGRONDEN VAN HET ONDERZOEK	1
Hoofdstuk 1 Diversiteit in betekenissen en interacties rond veiligheid in wijken	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Internationaal vergelijkende opzet	5
1.3 Onderzoeksdoelen	9
1.4 Hoofd- en onderzoeksvragen	12
1.5 Positionering binnen het veld van veiligheidsstudies	13
Hoofdstuk 2 Aanpak van een vergelijkend onderzoek naar lokale veiligheid	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Onderzoeksstrategie	22
2.3 Voorbereiding, presentatie en ontvangst in het veld	24
2.4 Positiespel in het veld	26
2.5 Onderzoeksmethoden en verslaglegging	27
2.6 Data-analyse	30
2.7 Leeswijzer	32
DEEL II ONDERZOEKSLOCATIES EN HUN BELEIDSCONTEXT	35
Hoofdstuk 3 Kennismaking met het ‘onderzoeksveld’	37
3.1 Inleiding	37
Deel I Rotterdam	38
3.2 Het Oude Westen	38
3.2.1 Ontstaan en ontwikkeling	38
3.2.2 Wijkenmerken	41
Deel II Antwerpen	48
3.3 Antwerpen Noord	48
3.3.1 Ontstaan en ontwikkeling	49
3.3.2 Wijkenmerken	51
3.4 Conclusies	58

Hoofdstuk 4 Het ‘papieren’ beleid rond veiligheid in de onderzoekslocaties	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Beleidscontext van het Oude Westen	62
4.2.1 Bovenlokaal beleid rond veiligheid	62
4.2.2 Stedelijk veiligheidsbeleid	64
4.2.3 Wijkgebonden beleid rond veiligheid	72
4.3 Conclusies beleidsontwikkelingen casus Rotterdam	74
4.4 Beleidscontext van Antwerpen Noord	76
4.4.1 Bovenlokaal beleid rond veiligheid	77
4.4.2 Stedelijk veiligheidsbeleid	80
4.4.3 Wijkgebonden beleid rond veiligheid	86
4.5 Conclusies beleidsontwikkelingen casus Antwerpen	89
4.6 Conclusies beleidsontwikkelingen rond veiligheid in Rotterdam en Antwerpen	90
 DEEL III PERSPECTIEVEN OP VEILIGHEID, BELEID EN WIJK	 95
 Hoofdstuk 5 Bestuurders- en ambtenarenperspectieven op veiligheid, beleid en wijk	 97
5.1 Inleiding	97
<i>Deel I Het Oude Westen</i>	98
5.2 De Rotterdamse lokale politiek-bestuurlijke organisatie	98
5.2.1 Gemeente Rotterdam	99
5.2.2 Deelgemeente Centrum	100
5.3 Bestuurders en ambtenaren over het besturen en uitvoeren van beleid	102
5.3.1 Samenwerking en spanningen tussen centrale en decentrale lokale overheid	102
5.3.2 Mogelijkheden en beperkingen in de implementatie van het ‘papieren’ beleid	105
5.4 Bestuurders- en ambtenaren over de inhoud van het lokale veiligheidsbeleid	106
5.4.1 Steun aan bestaand beleid	106
5.4.2 Kritiek op bestaand beleid	109
5.5 Bestuurders en ambtenaren over de samenwerking met veiligheidspartners	112
5.5.1 Samenwerken met professionals	113
5.5.2 Samenwerken met bewoners(collectieven)	116
5.6 Bestuurders en ambtenarenperspectieven op de wijk, veiligheid en beleid	122
5.6.1 Sociaal heroverend perspectief	122
5.6.2 Pragmatisch functionalistisch perspectief	124
5.6.3 Sociaal verheffend perspectief	127
5.7 Deelconclusies Rotterdamse bestuurders- en ambtenaren-perspectieven	129

Deel II Antwerpen Noord	133
5.8 De Antwerpse lokale politiek-bestuurlijke organisatie	133
5.8.1 Gemeente Antwerpen	133
5.8.2 District Antwerpen	135
5.9 Bestuurders en ambtenaren over het besturen en uitvoeren van beleid	136
5.9.1 Samenwerking en spanningen tussen centrale en decentrale lokale overheid	136
5.9.2 Mogelijkheden en beperkingen in de implementatie van het 'papieren' beleid	138
5.10 Bestuurders en ambtenaren over de inhoud van het lokale veiligheidsbeleid	141
5.10.1 Steun aan bestaand beleid	141
5.10.2 Kritiek op bestaand beleid	145
5.11 Bestuurders en ambtenaren over de samenwerking met veiligheidspartners	148
5.11.1 Samenwerken met professionals	148
5.11.2 Samenwerken met bewoners(collectieven)	152
5.12 Bestuurders- en ambtenarenperspectieven op de wijk, veiligheid en beleid	158
5.12.1 Sociaal heroverend perspectief	158
5.12.2 Pragmatisch functionalistisch perspectief	161
5.12.3 Sociaal verheffend perspectief	164
5.13 Deelconclusies Antwerpse bestuurders- en ambtenarenperspectieven	168
Deel III Conclusies	171
5.14 Conclusies over bestuurs- en beleidsperspectieven in Rotterdam en Antwerpen	171
5.14.1 Samenwerking en spanningen tussen centrale en decentrale lokale overheid	172
5.14.2 Mogelijkheden en beperkingen in de implementatie van het 'papieren' beleid	172
5.14.3 Inhoud van het lokale veiligheidsbeleid	174
5.14.4 Samenwerking en spanningen met professionele partners	175
5.14.5 Samenwerking en spanningen met bewoners(collectieven)	178
5.14.6 Bestuurders- en ambtenarenperspectieven op de wijk, veiligheid en beleid	180
Hoofdstuk 6 Politieperspectieven op veiligheid, beleid en wijk	183
6.1 Inleiding	183
Deel I Het Oude Westen	185
6.2 Kenmerken Politie Rotterdam Rijnmond	185
6.3 Politieperspectieven op de politieke praktijk rond veiligheid	188
6.3.1 Verhoudingen binnen het Rotterdamse politiekorps	188
6.3.2 Coping met spanningen en beperkingen binnen de politieorganisatie	191
6.3.3 Effecten van de politieke aanpak van overlast en criminaliteit	193
6.3.4 Effectiviteit en efficiency van de politieke aanpak van overlast en criminaliteit	197
6.4 Politieperspectieven op (samenwerking met) 'veiligheidspartners'	202
6.4.1 Lokale bestuurders en ambtenaren	202
6.4.2 Welzijnswerkers en hulpverleners	203

6.4.3 Medewerkers van de woningcorporatie	205
6.4.4 Bewoners(collectieven)	206
6.4.5 Integrale samenwerking	208
6.5 Politieperspectieven op veiligheid, de wijk en beleid	209
6.5.1 Stereotyperend perspectief	210
6.5.2 Risicotaxerend perspectief	212
6.5.3 Nuancerend perspectief	216
6.6 Deelconclusies Rotterdamse politiemedewerkers	219
Deel II Antwerpen Noord	222
6.7 Kenmerken lokale politie Antwerpen	222
6.8 Politieperspectieven op de politieke praktijk rond veiligheid	225
6.8.1 Verhoudingen binnen het Antwerpse politiekorps	225
6.8.2 Coping met spanningen en beperkingen binnen de politieorganisatie	229
6.8.3 Effecten van de politieke aanpak van overlast en criminaliteit	230
6.8.4 Effectiviteit & efficiency van de politieke aanpak van overlast en criminaliteit	234
6.9 Politieperspectieven op 'veiligheidspartners' in Antwerpen	238
6.9.1 Lokale politici, bestuurders en ambtenaren	238
6.9.2 Welzijnswerkers en hulpverleners	240
6.9.3 Bewoners en bewonerscollectieven	242
6.9.4 Integrale samenwerking	244
6.10 Politieperspectieven op veiligheid, de wijk en beleid	246
6.10.1 Stereotyperend perspectief	246
6.10.2 Risicotaxerend perspectief	248
6.10.3 Nuancerend perspectief	251
6.11 Deelconclusies Antwerpse politiemedewerkers	254
Deel III Conclusies	258
6.12 Conclusies over politieperspectieven in Rotterdam en Antwerpen	258
 Hoofdstuk 7 Bewonersperspectieven op veiligheid, wijk en beleid	 269
7.1 Inleiding	269
Deel I Het Oude Westen	271
7.2 Diversiteit in bewonersperspectieven en lokale context	271
7.3 Vijf bewonersperspectieven op de wijk, veiligheid en beleid	272
7.3.1 Cultureel conservatief perspectief	272
7.3.2 Cultureel progressief perspectief	279
7.3.3 Economisch progressief perspectief	286
7.3.4 Gemengd (niet-westers) perspectief	294
7.3.5 Ambivalent jongerenperspectief	300
7.4 Deelconclusies bewonersperspectieven Oude Westen	307

Deel II Antwerpen Noord	310
7.5 Diversiteit in bewonersperspectieven en lokale context	311
7.6 Vijf bewonersperspectieven op de wijk, veiligheid en beleid	312
7.6.1 Cultureel conservatief perspectief	312
7.6.2 Cultureel progressief perspectief	318
7.6.3 Economisch progressief perspectief	325
7.6.4 Gemengd (niet-westers) perspectief	331
7.6.5 Ambivalent jongerenperspectief	338
7.7 Deelconclusies bewonersperspectieven Antwerpen Noord	347
Deel III Conclusies	350
7.8 Conclusies over bewonersperspectieven in Rotterdam en Antwerpen	350
 DEEL IV DIVERSITEIT IN PERSPECTIEVEN OP VEILIGHEID & BELEID	 361
 Hoofdstuk 8 Conclusies over perspectieven op veiligheid, beleid en wijk	 363
8.1 Inleiding	363
8.2 Overeenkomsten en verschillen tussen de twee wijken en de beleidscontext	366
8.3 Perspectieven van actoren op de wijk, veiligheid en beleid	373
8.4 Algemene lessen uit de internationale vergelijking van veiligheidsperspectieven	391
8.5 Theoretische en beleidsimplicaties van diversiteit in veiligheidsperspectieven	399
8.5.1 Theoretische implicaties	399
8.5.2 Beleidsimplicaties	406
8.6 Tot besluit: een aanzet tot meer lokale veiligheidsetnografie	419
 Literatuurlijst	 421
Beleidsstukken	439
Summary	441
Bijlagen	451
Bijlage I Enkele criminaliteitscijfers van de onderzoekswijken	451
Bijlage II Organogrammen	454
A1 Stedelijke organisatie Rotterdam	454
A2 Stedelijke organisatie Rotterdam	455
B1 Stedelijke organisatie Antwerpen	456
B2 Stedelijke organisatie Antwerpen	457
B3 Stadsbedrijf Samen Leven	458
Bijlage III Methodologische ervaringen als onderzoeker in het veld	459
Bijlage IV Overzicht respondenten	466
Bijlage V Overzicht (participerende) observaties	470
Curriculum Vitae	475

DEEL I

ACHTERGRONDEN VAN HET ONDERZOEK



Schoolplak, Antwerpen Noord (2007)



Saftlevenstraat, Oude Westen (2009)

Hoofdstuk 1

Diversiteit in betekenissen en interacties rond veiligheid in wijken

“Verschillende opvattingen geven verschillende stralen en belichten de dingen van meerdere kanten door en door, terwijl een enkele mening maar één enkele straal oplevert, en arm is vergeleken bij de rijkdom van vele.” (Van Beijnum, 1995: 169)

1.1 Inleiding

Veiligheid en met name de beleving ervan door burgers is de afgelopen jaren een van de belangrijkste prioriteiten geworden van het beleid van overheden in westerse landen. Er is tevens veel aandacht aan deze transformatie besteed in de criminologie. Wellicht het belangrijkste boek dat verschenen is op dit vlak in de afgelopen decennia is dat over de ‘Culture of Control’. Garland (2001) schetst hierin een ontwikkeling van het veiligheidsbeleid in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten sinds ongeveer de jaren zeventig, die – naast lokaal specifieke verschillen – in grote lijnen ook overeenkomsten vertoont met het beleid in Rotterdam en Antwerpen op dit vlak sinds de eeuwwisseling. In dit veiligheidsbeleid is – eigenlijk al sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw – steeds meer oog voor het publiek, cq. het slachtoffer van criminaliteit en overlast en hun veiligheidsbeleving (vgl. Boutellier, 1993). In dit lokale veiligheidsbeleid staan vooral het beheersbaar maken van criminaliteit en overlast centraal en heeft *publieke veiligheid* de hoogste prioriteit gekregen voor stadsbesturen. Zo worden diverse deviantie groepen, zoals harddrugverslaafde(n) (daklozen) en ‘hangjongeren’, onder meer via bestuurlijke wetgeving in de openbare ruimte expliciet gecontroleerd en geweerd (vgl. Van de Bunt & Van Swaaningen, 2012). De Noord-Amerikaanse ‘zerotolerance benadering’ is hierbij retorisch één van de strategieën om (de beleving van) veiligheid beheersbaar te maken. Ook nieuwe preventieve interventies op ‘risicoburgers’ passen in dit bestuurlijke denken over het managen van veiligheid in West-Europese steden als bijvoorbeeld Rotterdam (vgl. Peeters, 2013).

Veiligheid staat ook centraal in dit onderzoek, maar de gekozen invalshoek wijkt af van de gangbare benadering binnen de criminologie. In dit proefschrift wordt aandacht besteed aan perspectieven van diverse actoren die dit veiligheidsbeleid vormgeven en implementeren, dit uitvoeren in de praktijk en aan degenen die er dagelijks mee geconfronteerd worden in wijken. Deze benadering waarin zowel beleidsactoren, professionals als bewoners ter sprake komen, is op zichzelf al vernieuwend, maar dit onderzoek heeft nog een tweede vernieuwende dimensie doordat het in twee verschillende locaties heeft plaatsgevonden: de havensteden Rotterdam en Antwerpen. Er is gekozen voor deze twee steden omdat ze vergelijkbare problemen, rechts-populistische sentimenten en een toenemend repressief en sociaal interveniërend beleid kennen waarin crimineel, overlastgevend en transgressief gedrag worden aangepakt met 'nieuwe' maatregelen met als nadrukkelijk doel hiermee de publieke veiligheid van de stad meer beheersbaar te maken. Daarbij spelen echter ook meer economische belangen een rol, zoals het aantrekken van particuliere investeerders, nieuwe bewoners en toeristen. In die zin is er tevens een derde dimensie: de overlapping van de lokale veiligheidsagenda met die van de economische belangen van deze twee havensteden die zich willen ontwikkelen tot aansprekende 'global cities' (vgl. Sassen, 2001), waar het vooral voor 'kapitaalkrachtige' doelgroepen prettig vertoeven is.

In dit onderzoek staat – in tegenstelling tot andere onderzoeken – niet de frontstage retoriek van het 'papierend beleid' centraal. Dit beleid is op zichzelf belangrijk, maar de focus ligt hier op de praktijk van het lokale veiligheidsbeleid en hoe bestuurders, ambtenaren, professionals en bewoners hier naar kijken en wat voor betekenissen ze hier aan verlenen. De centrale doelstelling van dit proefschrift is daarom de beschrijving en duiding van de perspectieven van verschillende actoren op veiligheid en veiligheidsbeleid en de invloeden van lokale contextfactoren hierop, in het bijzonder de lokale wijk- en beleidscontext. Hiervoor worden niet alleen de perspectieven binnen deze drie actorgroepen en de twee onderzochte wijken met elkaar vergeleken, maar ook tussen deze beide wijken in Rotterdam en Antwerpen. Deze verklaringen op basis van deze vergelijkingen zullen meer het karakter krijgen van vooronderstellingen voor vervolgonderzoeken dan een definitief concluderend karakter, omdat de aandacht hier met name uit is gegaan naar de beschrijving en de vergelijking van de diversiteit aan perspectieven en niet naar het 'toetsen' van achterliggende (causale) verklarende omstandigheden.

Met de keuze voor een onderzoek naar de betekenisgeving van veiligheid en veiligheidsbeleid in twee vergelijkbare steden poog ik enkele dominant aanwezige aannames hierover in 'het beleid', 'de media' en 'de criminologie' te problematiseren. Ten eerste *wordt het begrip veiligheid vaak als een statisch, politiek neutraal en objectief waarneembaar fenomeen benaderd* dat in eenduidige cijfers kan worden gevangen. In dit proefschrift toon ik aan dat binnen de diverse perspectieven van professionals en bewoners (de beleving van) veiligheid (deels) uiteenlopende betekenissen krijgt in hun specifieke lokale context. Deze dynamische

en contextuele benadering is een belangrijke alternatieve invalshoek voor het denken over en besturen van veiligheid. Zo maken de leerstellingen van het Thomas theorema en de ‘selffulfilling prophecy’ duidelijk dat de wijze waarop iets gedefinieerd wordt bepalend is voor de manier waarop er op gereageerd wordt. Sociale definities hebben met andere woorden tevens reële consequenties, in dit geval op de fysieke, sociale, culturele en economische kenmerken van steden en wijken die ermee worden gekwalificeerd en aangepakt om, in dit geval, ‘de veiligheid’ te vergroten.

Een tweede aanname die ik wil problematiseren is *dat de beleving van (on)veiligheid meer is dan het perspectief van autochtone oudere bewoners die vooral negatief spreken over criminaliteit en overlast van met name rondhangende jongeren van niet-westerse origine*, zoals vaak nadrukkelijk naar voren komt in de media en onderzoek. Ik zal in deze studie juist ook aandacht besteden aan veiligheidsperspectieven van andere typen bewoners en laten zien dat er naast onderlinge verschillen vooral raakvlakken zijn die mogelijkheden bieden voor een breder gedragen lokaal veiligheidsbeleid.

Ten slotte wordt ook regelmatig aangenomen *dat het nieuwe lokale veiligheidsbeleid, waarin vooral nadruk ligt op repressie en een ver doorgevoerde preventie, zonder meer aansluit op de wensen van het publiek en de professionals die dit beleid moeten uitvoeren*. Juist door via de ogen van lokale bestuurders, ambtenaren, politiemedewerkers en bewoners te kijken naar veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid, wordt duidelijk dat dit beleid niet zomaar aansluit op de denk- en leefwereld van professionals en bewoners binnen twee sociaal en cultureel diverse onderzoekslocaties. Dit beleid – inclusief sociaaleconomische maatregelen (‘gentrification’) – staat soms op gespannen voet met de daar reeds bestaande sociale en culturele diversiteit. En professionals stuiten op barrières in de uitvoering.

1.2 Internationaal vergelijkende opzet

De criminologie richt zich traditioneel vooral op het eigen land, terwijl de wereld van criminaliteit, veiligheid en beleid in toenemende mate juist grensoverschrijdend is geworden (vgl. Castells, 2000; Aas, 2007). In dit onderzoek gaat het niet over grensoverschrijdende misdaad maar over typen criminaliteit en overlast die op verschillende plekken lokaal voorkomen en waarbij beleidsideeën over de aanpak hiervan lijken te ‘reizen’ tussen continenten, landen en steden. Vooral Anglo-Amerikaanse ingrepen worden vaak beschouwd als toonaangevend in de rest van de westerse wereld. Echter, nationale en lokale contextverschillen beïnvloeden mede de mate waarin dergelijk beleid geïmplementeerd kan worden, zoals verschillen in staatskundige organisatie, lokale politiek-bestuurlijke culturen en ook de verhoudingen en relaties tussen de overheid en haar burgers. In de praktijk blijkt echter vooral sprake van de overname van de retoriek (*“the buzz”*), zoals Jones & Newburn (2007) laten zien in de ‘policy transfer’ van het ‘zero tolerance beleid’ uit de Verenigde Staten naar het Verenigd Koninkrijk. Ook Nederlandstalige studies naar de toepasbaarheid van

deze Noord-Amerikaanse policing stijl laten zien dat die in Nederland en België een eigen vorm en inhoud krijgen (vgl. o.a. Punch, 2006; Easton & Van Ryckeghem, 2012). In die zin is de term 'glocalisering' meer geschikt om de gelijktijdige processen van zowel globalisering als localisering, ook op het gebied van veiligheid en beleid, te omschrijven.

Edwards & Hughes (2005) spreken over twee vormen van vergelijkend onderzoek op basis van het werk van Stompka. In de *nomothetische visie* wordt gezocht naar universele wetmatigheden en in de *idiografische visie* naar specifieke kenmerken van een casus. Deze auteurs pleiten echter voor een positie tussen deze twee uitersten van het continuüm in, waarbij zowel het universalisme als het cultuurrelativisme worden ingeruild voor een *kritische realistische benadering* waarin de betekenissen van veiligheid en het besturen van veiligheid ('governance') in lokale contexten worden onderzocht. Hierin wordt onder meer gekeken naar de culturele, politieke en economische omstandigheden die de sociale constructie van veiligheid en beleid beïnvloeden op een specifieke plaats in een specifiek tijd ('geo-historical'). Lokale variaties in het ervaren, definiëren en het besturen van veiligheid worden hierdoor zichtbaar. Body-Gendrot (2000) en Wacquant (2008) laten bijvoorbeeld zien hoe de lokale verschillen in sociaal-culturele en -economische segregatie, rechtssystemen en de politiek-bestuurlijke cultuur en structuur maken dat vergelijkbare stedelijke problemen zeer verschillend benaderd worden. Edwards & Hughes (2005) wijzen niet alleen op macrosociale verschillen tussen landen, maar hebben ook oog voor lokale verschillen binnen staten. Hebberecht (2005) en Selmini (2005) laten in hetzelfde themanummer van *Theoretical Criminology* bijvoorbeeld zien hoe binnen federale staten als België en Italië verschillen bestaan in de betekenissen van lokale veiligheid en veiligheidsbeleid als gevolg van regionale autonomie om eigen accenten te kunnen kiezen binnen het landelijke beleid. In hoeverre dit soort materiële en definitieverschillen tussen beide steden een rol spelen, is onderdeel van deze studie.

Deze lokale verscheidenheid in het definiëren en besturen van lokale veiligheid wordt echter in onderzoek vaak gereduceerd tot algemene typering, waarin een voor de onderzoekers dominante beleidslijn centraal wordt gesteld. Voorbeelden hiervan zijn beleidskwalificaties als: neoconservatief (Scheingold, 1984), selectief punitief (Wacquant, 2009), sociaal uitsluitend (Young, 1999) of controle gericht (Garland, 2001).¹ Dit zijn voornamelijk studies over criminaliteit- en veiligheidsbeleid in neo-liberale contexten. Dergelijke Anglo-Amerikaanse beleidsanalyses worden ook regelmatig toegepast op het veiligheidsdiscours in Nederland en België om vervolgens te constateren dat er sprake is van enkele gelijkenissen in retoriek en benadering maar dat er ook duidelijke verschillen in de inhoud en uitvoering bestaan, zoals in de verhouding van de staat tot 'de markt' en de staat en haar burgers (vgl. o.a. Van Swaaningen, 2004; Van Eijk, 2010; Koemans, 2011; Devroe, 2012).

¹ Garland (2001) heeft overigens oog voor de combinatie van repressie en sociale preventie. Vooral zijn onderscheid in beleidstechnieken is bruikbaar om ontwikkelingen in het Nederlandse en Belgische lokale veiligheidsbeleid mee te kenschetsen (vgl. Van Swaaningen, 2004).

Naast het toetsen van het Nederlandse en Belgische veiligheidsbeleid aan voornamelijk Britse en Noord-Amerikaanse studies zijn er auteurs die los hiervan naar de ontwikkelingen in het Nederlandse veiligheidsbeleid hebben gekeken. Peeters (2013) spreekt in dat verband bijvoorbeeld over een sterk toegenomen preventiedenken rond criminaliteit en veiligheid in Nederland. Ook Van der Lans (2011) ontwaart vooral in het welzijnsbeleid een proactievare houding van lokale overheden en professionals. Schinkel (2011) introduceert de term 'prepressie' om de, in zijn ogen, uitbreiding van repressieve overheidsinterventies in steeds vroegere fases van het laakbaar handelen van mensen mee te typeren. Ten slotte zijn er tevens studies waarin niet zozeer één enkel aspect eruit gelicht wordt als dominant beleids-discours, maar er meer aandacht is voor de combinatie van verschillende (soms ogenschijnlijk paradoxale) vertogen die tegelijkertijd voorkomen. Van Houdt & Schinkel (2013) kwalificeren het criminaliteit- en veiligheidsbeleid in Nederland van, met name na de eeuwwisseling, bijvoorbeeld als een combinatie van enerzijds 'neoliberales' (punitieve en op beheersing gerichte) en anderzijds meer 'communitaristische' (gemeenschapsgerichte) strategieën. Schuilenburg (2012) pleit, onder invloed van onder meer het Franse differentiedenken, voor een meer dynamisch perspectief op het denken over veiligheid en orde in een laatmoderne samenleving die continu onderhevig is aan veranderingen. De nadruk in veel van deze studies licht echter vaak vooral op het 'papierens beleid'.² Hoe bestuurders, ambtenaren en professionals in de praktijk kijken naar veiligheid en beleid wordt minder vaak van binnenuit onderzocht, of dan enkel vanuit bevoorrechte actoren (vgl. Tops, 2007b; Devroe, 2012).

Er zijn voor dit onderzoek twee locaties gekozen waar de dynamiek rond lokale veiligheid de laatste jaren actueel is (geweest). Rotterdam kan op dit vlak een wegbereider genoemd worden gezien de ontwikkelingen in haar lokale veiligheidsbeleid rond de eeuwwisseling (vgl. Tops, 2007b; Marks & Van Sluis, 2012). Sinds het begin van de eenentwintigste eeuw is daar onder invloed van een rechts-populistische 'wind' veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van een restrictiever en tevens sociaal interveniërend lokaal veiligheidsbeleid, waarvan het begin al in de jaren negentig is ingezet onder een sociaaldemocratisch stadsbestuur. Ook daarvoor waren er al tekenen van een minder tolerante houding jegens deviant gedrag in de stad, zoals het sluiten van de traditionele rosse buurt op Katendrecht in de jaren zeventig en tachtig (vgl. Meyer, 1983), de sluiting van een openbare handels- en gebruiksruijnte voor harddrugsverslaafden achter het Centraal Station ('Perron Nul') in 1994 (vgl. Rosenthal et al., 1995; Visser, 1996). Het is vooral de retoriek over een meer kordate aanpak van veiligheid waarmee Rotterdam sinds de lokale gemeenteraadsverkiezingen van 2002 internationaal de aandacht trekt.³

² Onder andere Van den Brink (2009) pleit voor meer onderzoek naar de beleidspraktijk in plaats van enkel discoursanalyses (p. 7-8, 12).

³ Uit onderzoek bleek dat Amsterdam net zo hard optrad maar een minder streng imago had (vgl. Uitermark & Duyvendak, 2008).

Rotterdam is – buiten verschillende ongepubliceerde masterscripties – beperkt vergeleken met Antwerpen op het vlak van de inhoud van haar veiligheidsbeleid, terwijl zij een stad is die zich (deels) heeft laten inspireren door het Rotterdamse veiligheidsdiscours (vgl. Marks & Van Sluis, 2006; 2008). In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de achtergronden van deze beleidsmatige verwantschap en de vorm die aan deze ‘policy transfer’ gegeven is door bestuurders en ambtenaren in de praktijk. Er zijn nog een aantal andere redenen die een vergelijking tussen beide steden de moeite waard maken. Ze zijn *geografisch* dichtbij elkaar gelegen. In ongeveer een uur is de onderlinge afstand te overbruggen. Er zijn daarnaast raakvlakken op het gebied van *taal en cultuur*, onder meer als gevolg van een gedeelde historie tot de afscheiding van België in 1830 (cultuur-historische context). Tevens zijn er handelsrelaties tussen de *twee internationale havensteden* (economische context) en vormt de culturele en sociaaleconomische transformatie van beide steden mede een voedingsbodem voor *rechts-populisme* (politieke context).

De ontwikkeling van deze twee steden is in belangrijke mate beïnvloed door de groei van hun beider havens eind 19^{de} en begin 20^{ste} eeuw. Er was snel extra grondgebied nodig om de mensen, die afkwamen op deze extra werkgelegenheid in de stad, hier te kunnen huisvesten. In korte tijd zijn toen gebieden rond die stadscentra geannexeerd, woningen bijgebouwd en straten aangelegd. Er ontstonden nieuwe wijken met woningen van vaak slechte kwaliteit gebouwd door particuliere investeerders. Het zijn ook wijken waar de vervanging van gevestigde autochtone bewoners en ondernemers door vaak kansarmen nieuwkomers van niet-westerse komaf hebben plaatsgevonden. Deze sociale, economische en culturele transformaties hebben vooral in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw geleid tot een toenemend gevoel van onbehagen over het fysieke en morele verval van deze wijken waar politiek gebruik van is gemaakt getuige de opkomst van diverse rechts-populistische partijen. In Antwerpen is dit vanaf eind jaren tachtig vooral het extreemrechtse Vlaams Blok geweest (vgl. Billiet et al., 1992; Swyngedouw, 2000; Billiet & De Witte, 2001). Deze partij wordt sindsdien politiek geweerd uit regeringscoalities. In Rotterdam bestond er op datzelfde moment enig draagvlak voor de nationalistische Centruumpartij en de latere Centrum Democraten⁴, die beiden tevens politiek geïsoleerd zijn. Vanuit de oppositie hamerden hun vertegenwoordigers op de verantwoordelijkheid van immigranten voor problemen in de stad. Met de opkomst van meer salonfähige rechts-populistische partijen is dit ressentiment meer onderdeel geworden van het politieke establishment en beleid rond veiligheid.⁵

In beide steden is gekozen voor een wijk waar problemen rond criminaliteit, overlast en gevoelens van onveiligheid de lokale overheid reden gaven om extra op veiligheid (en gentrification) in te zetten. Deze casussen geven een inkijkje in de retoriek en praktijk van het lokale veiligheidsbeleid in beide steden. Er is eerst gekeken naar diverse secundaire

⁴ Hans Janmaat was de maatschappelijke verguisde leider van deze partij die bekend werd met de leus ‘eigen volk eerst’.

⁵ In Rotterdam heeft het nieuwrechtse Leefbaar Rotterdam deze katalyserende functie gehad sinds ze vanaf 2002 voor het eerst de stad is gaan besturen. In Antwerpen is de Vlaams-nationalistische nieuwrechtse partij N-VA sinds 2012 het stadsbestuur gaan leiden.

bronnen, zoals veiligheidscijfers, mediaberichtgeving, beleidsdocumenten en bestaande literatuur over wijken in beide steden. Tevens is met lokale experts gesproken en zijn er verschillende wijken bezocht, alvorens de twee locaties te selecteren.

De keuze voor het Oude Westen als onderzoekslocatie in Rotterdam is vooral gebaseerd op haar score op de lokale veiligheidsmonitor. Vanaf de eerste metingen scoorde ze een onvoldoende en lange tijd was het ook de meest 'onveilige wijk' van de stad volgens deze methodiek en in die zin een 'hot spot' voor de Rotterdamse overheid. De inzet van het lokale veiligheidsbeleid vloeide in belangrijke mate voort uit dit cijfer. Eerdere onderzoeken naar Surinaamse 'nieuwkomers' (Buiks, 1983), bewonersactivisme (De Jong, 1986) en fysieke herstructurering (Van der Gaag et al., 1993) plaatsen dit promotieonderzoek in een traditie van studie naar de ontwikkeling van deze wijk. Het geeft te denken over de invloed van beleid, als een wijk, die al decennia onder het vergrootglas heeft gelegen op de tekentafel van de overheid, nog steeds een plek is waar problemen zich manifesteren.

Antwerpen kent ook meerdere wijken die onder de aandacht staan van de lokale overheid vanwege een concentratie van overlast en criminaliteit. Antwerpen Noord kwam onder meer in beeld na enkele oriënterende contacten met lokale experts. Deze wijk bezit een aantal overeenkomstige kenmerken met het Oude Westen. Zo is het ook een wijk met een negatieve reputatie rond criminaliteit en overlast, zoals bleek uit mediaberichtgeving die er over te vinden was. Veiligheidscijfers op het niveau van wijken zijn hier daarentegen minder voorhanden geweest in het begin van het onderzoek. Echter, uit een inventarisatie van lokale beleidsstukken en studies bleek dat de lokale overheid al verschillende jaren haar pijlen heeft gericht op het aanpakken van deze wijk (vgl. Nieuwinckel, 1996; Blondeel, 2001). Daarnaast kent deze sociaal en cultureel diverse – en net als het Oude Westen bij het centrum gelegen – wijk veel bewonerscollectieven die zich bemoeien met het lokale veiligheidsbeleid.

1.3 Onderzoeksdoelen

Er staan in dit onderzoek drie aspecten in de betekenisgeving aan veiligheid en beleid centraal:

1. *Belang van lokale contextfactoren op betekenisgeving aan veiligheid en veiligheidsbeleid*
In dit onderzoek richt ik me niet alleen op de verschillende perspectieven van actoren op veiligheid en veiligheidsbeleid, maar ook op de context waarin die zich ontwikkelen, in het bijzonder de wijkcontext en de lokale beleidscontext. Ten aanzien van de *wijkcontext* richt ik me hierbij op de volgende vragen. Onder wat voor omstandigheden zijn de onderzoekswijken ontstaan en hoe hebben zij zich sindsdien ontwikkeld op fysiek, sociaal, economisch en cultureel gebied? Sinds wanneer is veiligheid hier een probleem geworden en waar heeft dat mee te maken gehad? Welke veiligheidsproblemen spelen er en in wat voor staat bevinden die zich in aanloop naar dit onderzoek? En wat zijn nu

de criminologische en sociologische relevante kenmerken van beide wijken? Een andere belangrijke context die nodig is om diverse perspectieven op veiligheid te kunnen duiden, is de *beleidscontext*. Dit is kortgezegd het 'nieuwe veiligheidsbeleid'. Bij de beschrijving hiervan laat ik me leiden door de volgende vragen. Hoe heeft dit veiligheidsbeleid zich ontwikkeld in beide steden? In hoeverre heeft dit ook te maken met de opkomst van 'populistisch rechts' of zijn ook andere politieke partijen verantwoordelijk geweest voor het 'nieuwe' beleidsdenken over veiligheid van na de millenniumwisseling? En wat zijn gevolgen van deze omwenteling voor de organisatie van het beleid, zoals aan veiligheidsgerelateerde interventies?

2. *Diversiteit in perspectieven binnen en tussen actorgroepen*

Het tweede doel is inzicht verkrijgen in de perspectieven van verschillende actorgroepen in de wijk over veiligheid en het veiligheidsbeleid. Veiligheid wordt vaak gezien als een objectief kenbaar en statisch fenomeen. Studies die juist aandacht besteden aan betekenisgeving doen dat vooral door een specifiek actorperspectief te belichten in plaats van verschillende (interacterende) actorperspectieven tegelijk te onderzoeken binnen eenzelfde context (vgl. De Wree, Vander Beken & Ponsaers, 2006; Lippens & Van Calster, 2010). Deze studie heeft een bredere benadering en brengt verschillende actorperspectieven op lokale veiligheid op wijkniveau in kaart. In de eerste plaats gaat het hier om de perspectieven van verschillende typen actoren die in onderzoeken naar dit thema vaak niet in elkaars samenhang worden belicht. Daarnaast gaat het in bestaand onderzoek vaak om dominant aanwezige categorieën, zoals 'klagende' autochtone oudere bewoners (vgl. Blokland, 1998), de 'politiek-bestuurlijke elite' (vgl. Devroe, 2012; Bauwens, 2015) en geijkte lokale professionals (vgl. Van den Brink, 2007; Verwer & Walberg, 2012). Voor andere actoren en hun perspectieven is aanzienlijk minder aandacht, zoals die van autochtone en allochtone bewoners die zich doorgaans thuis voelen in hun wijk, lokale decentrale bestuurders en 'nieuwe' frontlijnamttenaren en veiligheidsprofessionals. In die zin is deze studie ook een verkenning van de ingrediënten voor wat Boutellier (2003), in zijn boek over het hedendaags verlangen naar meer veiligheid en vrijheid, een 'democratische veiligheidspolitiek' noemt. Dit definieert hij daarin als een: "*programma dat het veiligheidsprobleem voor zover mogelijk serieus aanpakt, maar kiest voor een inclusieve benadering*" (p. 178). Dit sluit aan bij de wetenschappelijke literatuur over veiligheid als 'public good', ook voor actoren met een minder invloedrijk perspectief en/of minder 'kapitaal' (vgl. Crawford, 1997; Loader & Walker, 2007).

Er wordt in nationaal en lokaal veiligheidsbeleid regelmatig in veralgemeniserende termen gesproken over DE veiligheid van een wijk en HET veiligheidsgevoel van DE bewoner. De vraag wie die bewoners eigenlijk zijn en in welke mate zij hetzelfde bedoelen als ze onveiligheid rapporteren, is vaak niet duidelijk. Dat zijn vragen die vaak niet worden gesteld. Dit is opvallend, aangezien wijken waar veiligheid en veiligheidsbeleving laag scoren, worden bewoond door uiteenlopende categorieën mensen. In de literatuur

wordt gesproken over 'superdiversiteit' (vgl. Vertovec, 2007). Dit houdt in dat het niet langer alleen gaat om een toename van etnische verschillen in wijken en steden maar dat ook binnen etnische groepen differentiaties ontstaan op meerdere niveaus, zoals op sociaal, cultureel, economisch en juridisch vlak. Overheidsbeleid heeft ook invloed op de aard van deze diversiteit, bijvoorbeeld met beleid rond 'social mixing' in wijken. Die verschillen tussen bewoners kunnen daarom ook niet anders dan invloed hebben op diversiteit in perspectieven op veiligheid en het veiligheidsbeleid.

Dit geldt ook voor de verschillende bestuurders, ambtenaren en professionals die nu betrokken zijn bij het 'integrale veiligheidsbeleid' in beide steden, zoals verschillende toezicht-, handhavings- en welzijnsprofessionals. Bauwens (2015) bespreekt in zijn dissertatie bijvoorbeeld hoe diverse Vlaamse burgemeesters omgaan met hun rol in het lokaal veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling en hierbij ook gebruik maken van verschillende 'repertoires'. Lipsky (1980) beschrijft in zijn klassieke studie hoe ambtenaren ('streetlevel bureaucrats') de mogelijkheden en beperkingen in de uitvoering van de aan hen opgedragen 'papieren beleidsopdrachten' managen om de tevredenheid van burgers over hun dienstverlening te waarborgen. Ze balanceren daarbij tussen beleidsdoelen en hun beperkte middelen. Beleid krijgt hierdoor in de praktijk vaak een aangepaste vorm ten opzichte van een duidelijk omliggende papieren versie. Ook laten diverse 'politiestudies' bijvoorbeeld zien hoe 'gezag' onderhandeld dient te worden in wisselwerking met 'doelwitten' van beleid (vgl. Werthman & Piliavin, 1967; Muir, 1977; Kleijer-Kool, 2008; Çankaya, 2012; Landman, 2015). Hoe bestuurders, ambtenaren en professionals dat in de wijken in dit onderzoek doen en welke rol lokale wijk- en beleidscontext daarin spelen, zal in de empirische hoofdstukken worden besproken. Het integrale karakter van het lokale veiligheidsbeleid in beide steden veronderstelt in ieder geval uitdagingen in de implementatie en uitvoering hiervan. In hoeverre vergroot de diversiteit aan bestuurders, ambtenaren en professionals op papier de middelen en mogelijkheden om (de beleving van) veiligheid te kunnen verbeteren? In welke mate maken de uiteenlopende belangen en werkwijzen van verschillende type 'veiligheidspartners' samenwerking in de praktijk mogelijk? Hoe worden de vormen van samenwerking tussen verschillende type actoren in beide onderzoekslocaties beoordeeld door bestuurders en professionals? En in hoeverre ervaren ook bewoners onderdeel te zijn van lokale beleidsprocessen rond wijkveiligheid? De beantwoording van deze vragen mondt in deze studie uit in een inventarisatie van verschillende perspectieven binnen actorgroepen. Deze perspectieven zijn niet vooraf maar pas tijdens en na afloop van het veldwerk analytisch onderscheiden.

1. *Lokale overeenkomsten en verschillen tussen Antwerpen en Rotterdam*

De aanleiding om Rotterdam en Antwerpen met elkaar te vergelijken heeft verschillende redenen. Het zijn beide grote havensteden met vergelijkbare problemen rond veiligheid in met name sociaaleconomisch kwetsbare wijken. In beide steden is er ook sprake van een politiek klimaat waarin veiligheid steeds meer een rol is gaan spelen. Antwerpse beleidsmakers hebben daarbij naar Rotterdam gekeken om hun eigen stedelijk veiligheidsbeleid vorm te geven. Dit was een stad die op dat moment (2002-2006) bekendheid verwierf om haar beleidsontwikkelingen rond veiligheid. Dit laat tevens zien hoe steden kunnen fungeren als voorbeelden voor andere steden in een internationaal netwerk, waarin niet alleen goederen, mensen en kapitaal, maar ook beleidsideeën verspreid kunnen worden. Jones & Newburn (2007) laten bijvoorbeeld zien hoe het 'zero tolerance-beleid' uit het New York van eind jaren negentig deels werd gekopieerd door het Engelse New Labour van de latere premier Tony Blair. Deze geïmporteerde veiligheidsstrategie bleek in het Verenigd Koninkrijk een lokale vertaling van de originele Noord-Amerikaanse repressieve ideeën, waarin de repressieve toon meer navolging gekregen heeft dan de uitvoering van dit 'law and order' denken. Geïmporteerde beleidslijnen krijgen volgens hen dus vaak een lokale vorm en betekenis. Op welke manier dit in Antwerpen is gebeurd en wat voor effecten dat heeft gehad op perspectieven van actoren op veiligheid is een vraag om in dit onderzoek te gaan beantwoorden. Het is opvallend dat veel analyses over lokaal veiligheidsbeleid weinig ingaan op de wenselijkheid van het implementeren van beleid uit een andere lokale politiek-bestuurlijke context. Zo stellen bestuurskundigen als Marks & Van Sluis (2006) bijvoorbeeld vooral de vraag in hoeverre Antwerpen achter loopt op Rotterdam, maar niet in hoeverre het lenen en implementeren van lokale 'Rotterdamse' beleidsideeën passend is voor de wijk- en beleidscontext rond veiligheid in Antwerpen. Een dergelijke benadering miskent invloeden van de lokale wijk- en beleidscontext op de betekenissen van veiligheid en veiligheidsbeleid en de vertaalbaarheid van beleid naar andere stedelijke contexten. Een 'kritisch realistische vergelijking' biedt mogelijkheden om te werken aan een meer lokaal sensitief veiligheidsbeleid dat niet enkel ruimte biedt aan de diversiteit in perspectieven op veiligheid en beleid, maar ook aan de economische, sociale en ruimtelijke kenmerken van een lokale stedelijke context.

1.4 Hoofd- en onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling van dit onderzoek gaat over de betekenisgeving aan veiligheid door verschillende actoren in twee centrumwijken in Rotterdam en Antwerpen.

Wat zijn de perspectieven op veiligheid en veiligheidsbeleid onder professionals (lokale bestuurders, ambtenaren, politiemedewerkers) en bewoners in twee wijken in Antwerpen

en Rotterdam, wat zijn hierin de verschillen en overeenkomsten en hoe zijn die te herleiden naar de lokale wijk- en beleidscontext?

Deze probleemstelling zal worden beantwoord aan de hand van de onderstaande onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste criminologische en sociologische overeenkomsten en verschillen tussen Rotterdam (en specifiek het Oude Westen) en Antwerpen (en i.c. Antwerpen Noord)?
2. Wat behelst het 'nieuwe' lokale veiligheidsbeleid in Rotterdam en Antwerpen van na de eeuwwisseling en wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in dit beleid?
3. Wat zijn de perspectieven van professionals en bewoners op veiligheid en (de implementatie van) het lokale veiligheidsbeleid in het Oude Westen en Antwerpen Noord?
4. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in de perspectieven van deze actoren binnen en tussen deze twee onderzoekslocaties in Rotterdam en Antwerpen?
5. Op welke wijze zijn deze overeenkomsten en verschillen in perspectieven te herleiden naar de verschillende lokale wijk- en beleidscontexten van beide onderzoekslocaties?
6. Wat zijn de theoretische en beleidsmatige implicaties van de bevindingen van deze studie in het licht van mogelijkheden voor een 'democratische veiligheidspolitiek' en 'superdiversiteit'?

Voordat ik in de komende hoofdstukken nader in ga op deze onderzoeksvragen, bespreek ik eerste de belangrijkste criminologische, sociologische en bestuurskundige literatuur over veiligheid en lokaal veiligheidsbeleid en hoe mijn studie zich tot dit 'onderzoeksveld' verhoudt. Vervolgens beschrijf ik de methoden die ik gehanteerd heb om antwoord te kunnen geven op de hierboven geformuleerde vragen.

1.5 Positionering binnen het veld van veiligheidsstudies

Voordat geschetst kan worden welke theoretische visies er op veiligheid bestaan, is het goed om even stil te staan bij de definitie van veiligheid. Wat is veiligheid volgens sociale wetenschappers? In dit onderzoek gaat het niet over externe bedreigingen, zoals rampen of terrorisme, die worden geschaard onder 'fysieke veiligheid'. Het gaat hier om 'sociale veiligheid', die in de wetenschappelijke literatuur wordt gedefinieerd als de (gepercipieerde) afwezigheid van de dreiging voor lijf en leden en goederen om zonder zorgen gebruik te kunnen maken van de publieke ruimte (vgl. Bruinsma & Bernasco, 2004; Elffers & De Jong, 2004; Muller, Helsloot & Van Wegberg, 2012; Pleysier & Vanderveen, 2012; Van Zuijlen, 2012). Deze definitie is negatief geformuleerd door de focus op de aan- of afwezigheid van

(be)dreiging, waar mensen tegen beschermd dienen te worden. Daarnaast is er ook een meer positief geformuleerde definitie op veiligheid die uitgaat van een veiligheidssituatie die mensen in staat stelt tot verbinding en vertrouwen (vgl. o.a. Schuilenburg et al., 2014; Schuilenburg & Van Steden, 2016).

In deze paragraaf worden verschillende benaderingen uit de wetenschappelijke literatuur uit studies naar veiligheid onderscheiden om hiermee het onderhavige onderzoek te kunnen positioneren en om een theoretisch kader te creëren waar de empirische bevindingen tegen afgezet kunnen worden. Deze benaderingen belichten verschillende soorten verklaringen en betekenissen van veiligheid. Een groot deel hiervan is van oorsprong Anglo-Amerikaans. In landen als de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk is veiligheid al langer een centraal politiek-bestuurlijk en wetenschappelijk thema. Klassieke studies uit dit taalgebied bieden inzichten in sociale processen en ontwikkelingen die nu ook steeds meer in West-Europese steden plaatsvinden. Er zijn ook lokale verschillen in de sociale en politieke context waar rekening mee gehouden dient te worden bij het toepassen van deze literatuur op de situatie in Nederland en België. In Anglo-Amerikaanse landen bestaat mede onder invloed van het neoliberalisme bijvoorbeeld meer geloof in een kleine staat en een grote rol voor marktpartijen. Dit komt onder meer tot uiting in een kleine verzorgingsstaat (b.v. minder publieke sociale voorzieningen) en een grote rol voor het maatschappelijk middenveld (o.a. kerken en particuliere stichtingen) en de particuliere veiligheidsindustrie. Sociale, economische en culturele tegenstellingen zijn daar ook vaak groter dan in steden als Rotterdam en Antwerpen, waar juist een grotere sturende rol voor de overheid wordt voorzien in het voorkomen van veiligheidsproblemen, zoals ik laat zien in dit eigen onderzoek.

In dit veld van veiligheidsstudies onderscheid ik op deze plaats twee hoofdvisies op veiligheid die elk uiteen vallen in enkele benaderingen. In de eerste plaats gaat het om een 'positivistische visie', waarin veiligheid een statisch en meetbaar fenomeen is dat weinig wordt geïmpliciteerd. Daartegenover staat een 'cultureel criminologische visie', die vertrekt vanuit een kijk op veiligheid, waarin de vorm en betekenissen hiervan geproduceerd worden door mensen in specifieke sociale, culturele en economische contexten. Dit is een recente stroming die zich onder meer baseert op de kritische criminologie, het sociaal constructivisme en het symbolisch interactionisme.

POSITIVISTISCHE STUDIES

Er zijn in eerste plaats studies, waarin veiligheid beschouwd wordt als een eenduidig meet- en kenbaar sociaal fenomeen met een 'objectieve' waarde. Hierbinnen zijn twee hoofdstromen te onderscheiden.

De statistische benadering

In het veld van 'veiligheidsstudies' valt een eerste benadering van veiligheid op. Kwantitatieve studies domineren het onderzoek naar veiligheid en veiligheidsbeleving en informeren als zodanig ook beleid, zoals in de komende hoofdstukken duidelijk zal worden. In deze kwantitatieve benadering wordt onder meer geïnventariseerd welke factoren in welke mate met (gevoelens van) (on)veiligheid samenhangen. Oppelaar & Wittebrood (2006) maken bijvoorbeeld onderscheid naar dit soort factoren op niveaus als het individu, de omgeving ('situationeel') en de samenleving ('sociaal-cultureel') (vgl. Vanderveen, 2002). Dit type onderzoek baseert zich op kwantitatieve data om in te kunnen zoomen op specifieke factoren en hun relatie met (on)veiligheidsbeleving, zoals de invloed van leeftijd en geslacht (vgl. o.a. Vanderveen, 1999; De Groof, 2006), de sociale samenhang binnen type buurten (vgl. Maas-de Waal & Wittebrood, 2002) en hun sociaaleconomische status (vgl. Hardyns & Pauwels, 2014), de politieke opvattingen van burgers (vgl. Verlet, Reynaert & Devos, 2005) en de rol van de media (vgl. Romer, Jamieson & Aday, 2003). Deze cijfermatige analyses stralen maatschappelijk en beleidsmatig een 'objectief' beeld van veiligheid en veiligheidsbeleving uit, doordat ze het resultaat zijn van een proces van kwantitatieve validering. Een voorbeeld zijn de significantieniveaus die uitwijzen hoe statistisch betrouwbaar de uitkomsten van deze analyses zijn. Ook de grote omvang van de datasets die er aan ten grondslag liggen, geven de uitkomsten van onder meer beschrijvende statistieken en regressieanalyses status. In die zin 'objectiveert' dit type onderzoek verklaringen voor het ontstaan en voortbestaan van onveiligheid en onveiligheidsgevoelens in wijken.

De deterministische benadering

Een tweede positivistische benadering, aansluitend op de bovenstaande, is die waarin vooral wordt gekeken naar het ontstaan van onveiligheid via wetmatige processen in het functioneren van steden en buurten. Criminaliteit, overlast en gevoelens van onveiligheid worden daarin beschouwd als oorzaken en gevolgen van niet (optimaal) functionerende 'sociale systemen'. Daarin wordt vooral op een meer geaggregeerd buurtniveau naar (on)veiligheid gekeken. Niet de perspectieven van individuen en hun betekenisgeving aan veiligheid spelen hierin een rol, maar de meetbare samenhang van kenmerken en meningen van een groot aantal individuen opgeteld. Voorbeelden zijn het stadssociologisch onderzoek naar de sociale organisatie en weerbaarheid van buurten en wijken (vgl. o.a. Sampson, Raudenbusch & Earls, 1997; Morenoff, Sampson & Raudenbusch, 2006; Kleinhans & Bolt, 2013). Dit zijn grotendeels kwantitatieve onderzoeken die gebaseerd zijn op grote cijfermatige datasets, waarin via statistische procedures wordt gezocht naar algemeen geldende patronen, zoals de statistische verbanden tussen de sociale samenhang van een buurt en het uitoefenen van informele sociale controle door haar bewoners.

Ook in kwalitatieve buurtstudies komt dit denken over sociale relaties en netwerken geregeld terug. Zo spreekt Blokland (2009) – mede in navolging van ideeën van Granovetter (1973) rond ‘de kracht van zwakke banden’ – over het belang van *publieke familiariteit*. Mensen hoeven elkaar niet goed te kennen om volgens dit type relatie toch veiligheid aan elkaar te kunnen ontleen. Losse oppervlakkige contacten met ‘anderen’, zoals het elkaar herkennen en groeten op straat, vormt in dit denken een basis om zich beschermd te voelen en om ook gezamenlijk op te kunnen treden tegen veiligheidsproblemen. Carr (2006) laat zien hoe burgers in een rustige buitenwijk van Chicago hierbij echter de steun nodig hebben van professionals in een sociale context van afgebrokkelde hechte ‘parochiale’ buurtstructuren. Daarnaast zijn er ook onderzoekers die onveiligheid vooral beschouwen als het effect van de fysieke en sociale beperkingen van de stedelijke omgeving. Veel van dit type studies gaan vooral over de invloeden van de inrichting van de buurt. Zo wijst St. Jean (2007) er op dat ecologische kenmerken van een locatie een grote rol spelen in de keuzes van ouders, onafhankelijk van de sociale organisatie en weerbaarheid van een buurt. Jacobs (1961) ziet vooral in de functiescheiding van ruimtes in steden een verklaring voor verminderde informele sociale controle en pleit voor functiemenging en intensief buurtgebruik voor meer ‘eyes on the street’. Volgens Newman (1973) stuurt de fysieke inrichting van publieke en semi-private ruimte de mate van ‘natuurlijk toezicht’ in een buurt. Onder meer binnen de stedenbouw heeft dit geleid tot het verlies in het geloof in anonieme hoogbouw – denk in Nederland aan de voormalige Bijlmer (vgl. Vanstiphout, 2006) en Pruitt Igoe in St. Louis in de Verenigde Staten (vgl. Palen, 1987: 273-274) – waar formele en informele sociale controle moeilijker valt te realiseren dan in en rond kleinere bouweenheden. Daarnaast zijn vanuit deze deterministische benadering diverse sociale maatregelen rond veiligheid en leefbaarheid geëvalueerd op hun werkzame ‘effecten’ in wijken (vgl. Van Noije, Wittebrood & Nas, 2008; Lub, 2013; Uitermark, Gielen & Ham, 2013).

De benadering is, ondanks zijn technische en ‘objectivistische’ karakter, niet waardenvrij. Zo schrijft één van de meest bekende fysiek deterministische criminologische theorieën over het ontstaan en het voortbestaan van criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving specifiek toe aan verschillende deviante groepen. Zo betogen Wilson & Kelling (1982) in hun ‘broken windows theorie’ dat, in hun ogen, ‘objectieve’ signalen van wanorde leiden tot het aantrekken van (meer) criminaliteit en overlast. Transgressief en crimineel gedrag (o.a. vandalisme, alcoholisme, bedelen en drugsoverlast), geven de burger de indruk dat er geen autoriteit is die hier tegen op kan en wil treden. Deze theorie raakt dus vooral de groepen die zich afwijkend van algemeen gestelde publieke normen gedragen. Deze groepen en gedragingen worden in dit denken ook enkel gezien als reële veiligheidsrisico’s die tijdig aangepakt moeten worden om grotere veiligheidsproblemen in de toekomst te voorkomen (vgl. Kelling & Coles, 1996; Innes, 2004). Het uitgangspunt van deze auteurs is dat mensen op dezelfde manier naar (indicaties van) criminaliteit, overlast en veiligheidsrisico’s kijken en hier betekenis aan geven.

CULTUREEL CRIMINOLOGISCHE STUDIES

Er zijn ook benaderingen waarin veiligheid minder als een universeel kenbaar en eenduidig fenomeen wordt bekeken. Met name de in de laatste jaren opgekomen culturele criminologie beziet veiligheid en de reacties hierop als fenomenen die geproduceerd worden in een specifieke culturele context (vgl. Schuilenburg & Van Swaaningen, 2013). Binnen deze dynamische visie zijn ook twee verschillende benaderingen te onderscheiden die zich duidelijk afzetten tegen een statische kijk op de wereld.

De maatschappijkritische benadering

Veiligheid wordt volgens maatschappijkritische auteurs politiek geframed door onder meer het bewust communiceren van beelden van moreel verval en fysieke verloedering van steden (vgl. Davis, 1998; Macek, 2006). Niet alleen rechts-conservatieve politieke partijen agenderen veiligheid en de noodzaak tot ingrijpende beleidsmaatregelen (vgl. Taylor, 1981; Dahrendorf, 1985; Simon, 2007). Ook links-progressieve partijen spelen sinds de jaren negentig in op veiligheid als een urgent politiek thema (vgl. Giddens, 2000; Jones & Newburn, 2007). Kritische criminologen verwijzen vaak naar Giddens (1991) en Bauman (2000) om aan te geven dat mensen meer vatbaar geworden zijn voor bestaansonzekerheid als gevolg van het verdwijnen van traditionele zekerheden en bindingen als gevolg van globalisering en individualisering (vgl. Girling, Loader & Sparks, 2000). Traditionele structuren zijn weggevallen en angst voor 'onbekenden' neemt in hun optiek steeds meer toe (vgl. Young, 1999). Lee (2007) laat zien hoe angst voor criminaliteit ook een product is van een toegenomen aandacht voor het slachtoffer.

Vanuit een maatschappijkritische benadering wijzen auteurs op een veranderde beleidsvisie op veiligheid. Sinds de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw is het geloof in de verbetering van de samenleving als ideaal van criminaliteit- en veiligheidsbeleid afgenomen. Garland (2001) toont hoe daar in de Verenigde Staten en Groot Brittannië vervolgens een 'controle cultuur' voor in de plaats is gekomen waarin zowel preventieve als repressieve middelen worden ingezet om de samenleving te beschermen. Controle en disciplineren hebben zich volgens Cohen (1985) ook verfijnd en verspreid door de samenleving (vgl. ook Shearing & Stenning, 1984). Deze ontwikkelingen zijn minder extreem in Nederland en België (vgl. Koemans, 2011; Devroe, 2012; Van Houdt, 2014), maar ook hier zijn er beleidsontwikkelingen naar een steeds meer door veiligheid gedreven overheid (vgl. Boutellier & Van Stokkom, 1995; Van de Bunt, 2003; Pakes, 2004; Downes & Van Swaaningen, 2007). Het strafrecht is bijvoorbeeld niet langer een ultiem middel om veiligheid te creëren maar staat steeds meer centraal in de aanpak van criminaliteit en deviantie (vgl. Boutellier, 2003; Buruma, 2005). En het toenemend inzetten van gedragsinterventies, (preventieve) opsluiting, nieuwe bestuurlijke bevoegdheden tegen overlast en het uitbreiden van technopreventie zijn voorbeelden van steeds meer preventieve middelen om de samenleving tegen 'onveiligheid' beschermen (vgl. Peeters, 2013). Criminologen spreken in dit kader over 'risicojustitie' (vgl. Feeley & Simon,

1994; Van Swaaningen, 1996; Ericson & Haggerty, 1997), waarin niet het juridische begrip 'schuld' maar het voorkomen van risico's op criminaliteit en overlast centraal staat. En het gaat soms nog een stap verder via het nemen van voorzorgsmaatregelen tegen mogelijke risico's rond veiligheid (vgl. Pieterman, 2008; Schuilenburg, 2008; Kortleven, 2013).

Deze kritische criminologen en sociologen wijzen ook op de sociale consequenties van een op risicopreventie gericht klimaat. Stedelijk beleid wordt daarin opgevat als de uitschakeling, isolatie en verbanning van 'risicovolle' categorieën uit de 'neoliberale stad' (vgl. Young, 1999; Goffman, 2009). Vooral in Angelo-Amerikaanse studies wordt het neoliberale klimaat verantwoordelijk gehouden voor sociale verdringing en uitsluiting van minder kapitaalkrachtige groepen (vgl. Ferrell, 2001; Wacquant, 2008). Een voorbeeld is ook Smith (1996) die beschrijft hoe de Lower East Side in New York begin jaren negentig werd 'heroverd' op sociaaleconomisch zwakke groepen ten behoeve van vermogende bewoners, ondernemers en toeristen. Via een 'broken windows' beleid, gedwongen onteigeningen en opdrijving van huurprijzen zijn kunstenaars, krakers en etnische minderheden in zijn analyse sociaal verdrongen zonder hun woonkansen elders te verbeteren. Deze sociale uitsluiting is in West-Europese verzorgingsstaten gedempt door een meer gereguleerde woningmarkt (vgl. Lees, 2008), zoals het recht op huurbescherming in Nederland. Fysieke ingrepen hebben hier echter tevens vaak ongelijke sociale gevolgen volgens kritische geografen en sociologen (vgl. o.a. Uitermark, 2003; Loopmans, 2008).

Veiligheid is vanuit deze maatschappijkritische benadering geen neutraal politiek-bestuurlijk probleem, maar gaat over macht en de rol die beleid daarin speelt. Crawford (1997) laat bijvoorbeeld zien hoe binnen het integraal veiligheidsbeleid ongelijke machtsverhoudingen tussen handhavings- en welzijnspartners kunnen ontstaan en/of bevestigd worden. Kritisch sociologen en criminologen missen in beleidsdenken aandacht voor deze machtsprocessen. Zij pleiten voor meer sociale rechtvaardigheid als ordeningsprincipe van het veiligheidsbeleid, waarin de focus nu vooral ligt op risicomanagement, voorzorg en criminaliteitsbeheersing (vgl. De Haan, 1994; Van Swaaningen, 1995; Goris, 2000).

De sociaal-constructivistische benadering

In deze benadering ligt de focus op de sociale constructie van beelden en betekenissen van veiligheid. Criminaliteit en deviantie worden hierin gezien als een sociale constructie van 'moral entrepreneurs' om bestaande machtsstructuren in stand te houden. Dit zijn invloedrijke actoren die de publieke opinie beïnvloeden met moreel geladen beelden over deviant gedrag van diverse minder invloedrijke actoren. Zo worden onder andere jongeren (vgl. Cohen, 1972; Pearson, 1983) en drugsgebruikers (vgl. Young, 1971) regelmatig geconstrueerd als een bedreiging van de openbare orde en veiligheid. Achter deze sociale constructies gaan meestal politieke belangen schuil. Stuart Hall en zijn collega's (1978) laten bijvoorbeeld zien hoe enkele gewelddadige straatroven in Birmingham in de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn beantwoord met hoge straffen, mede als gevolg van een door politie,

justitie en media sociaal geconstrueerde beeldvorming over ‘de gevaarlijke zwarte man’. Deze straatroven bleken in werkelijkheid al over hun hoogtepunt heen te zijn toen deze ‘morele paniek’ ontstond en het beeld van een permissieve overheid kwam ook niet overeen met de opgelegde straffen. Ook Beckett (1997) toont bijvoorbeeld aan hoe harddrugscriminaliteit in de Verenigde Staten tussen de jaren zestig en negentig van de vorige eeuw is geconstrueerd als urgent centraal beleidsthema, terwijl er feitelijk geen toename van drugsgerelateerde criminaliteit aan ten grondslag lag. Deze sociale constructies worden door deze auteurs verklaard door sociale onzekerheden in een context van economische recessie en de behoefte aan ‘zondebokken’ waar deze problemen op afgewenteld kunnen worden (vgl. Cohen, 1972). Niet alleen politici construeren eigen ‘werkelijkheden’, ook burgers doen dat. Centraal staan hier de betekenissen die ze aan veiligheid toekennen binnen hun eigen leefwereld. Een voorbeeld is de studie van Girling, Loader & Sparks (2000), waarin bewoners van een kleine Engelse stad via uitingen over veiligheid spreken over transformaties van hun leefomgeving, zoals de economische neergang en concurrentie met andere steden. Veiligheid gaat hier niet enkel om concrete gevoelens die mensen hebben bij de dreiging van criminaliteit en overlast, maar vormt tevens een manier om over bredere sociale en economische veranderingen te spreken. Zorgen hierover vertalen zich bijvoorbeeld in een defensieve strategie naar buitenstaanders, zoals het associëren van criminaliteit met een ‘invasie’ van daders uit omliggende grotere steden en het daartegen beschermen van de eigen leefomgeving via afsluiting en beveiliging. Een ander voorbeeld is een studie naar een Rotterdams winkelgebied van Fijnaut, Moerland & Uit Beijerse (1991), waaruit blijkt dat de zorgen over criminaliteit in de praktijk vooral gaan over percepties van fysieke en sociale achteruitgang van dit winkelgebied en de directe omgeving. Sloop en renovatie in andere delen van de stad zorgen voor een verplaatsing van kwetsbare groepen. Spanningen tussen ‘achterblijvers’, ‘nieuwkomers’ en deviante groepen, zoals verslaafden en dak- en thuislozen, zetten de leefbaarheid en veiligheidsgevoelens in wijken op de tocht. Naast angst om zelf slachtoffer te worden van geweldsdelicten uiten bewoners via hun onveiligheidsgevoelens ook hun onvrede over maatschappelijke veranderingen waar ze voor hun gevoel te weinig grip op hebben. Het is onder meer een signaal richting de lokale overheid om het onderhoud en beheer van hun wijken serieuzer te nemen en beter te organiseren (vgl. o.a. Müller & Fischer, 2012; Lub & De Leeuw, 2015).

Naast criminologen hebben ook stadssociologen en antropologen zich – zij het soms zijdelings – met verklaringen voor onveiligheidsbeleving op wijk- en buurtniveau beziggehouden. Bijna al deze kwalitatieve empirische onderzoeken gaan over het omgaan met veranderende sociale omstandigheden en hoe die leiden tot onzekerheid, onvrede en onveiligheidsgevoelens. Veel van deze buurtstudies gaan in navolging van de klassieke studie van Elias & Scotson (1965) over de omgang met ‘nieuwkomers’ en wat voor impact die hebben op de sociale status van ‘gevestigden’ (vgl. Merry, 1981; Soja, 1996; Van San & Leerkes, 2001; Gavron, Dench & Young, 2006). In Nederlandse buurtstudies komen deze zorgen over conflicterende

culturen (o.a. normen, waarden en leefstijlen) vooral naar voren in de oude ‘volkswijken’ (vgl. Van der Loo, Loozen & Oosterman, 1988; Wuertz, 1988; Blokland-Potters, 1998) en in suburbaan gelegen wijken die te maken hebben gekregen met de uitstroom van minder kansrijke groepen uit de binnenstad (vgl. Van Laar & Müller, 1991; Van Ginkel & Deben, 2002). Kenmerkend voor deze studies is het perspectief op persoonlijke ervaringen, emoties en betekenisgeving aan sociale veranderingen in de wijk of buurt, zoals ontwikkelingen in lokale gewoontes, onderlinge omgang en sociale controle. Ook laten die studies zien dat die veranderingen tevens verschillend geïnterpreteerd worden. Dit is onder mee afhankelijk van de eigen sociale positie en het wereldbeeld dat iemand heeft.

De sociale constructie van betekenissen aan veiligheid en beleid is de benadering die in dit onderzoek centraal zal staan. Deze focus op de subjectieve betekenisgeving rond veiligheid en veiligheidsbeleid is mede ingegeven door het feit dat vooral onveiligheidsgevoelens aanleiding zijn voor beleidsmakers om het lokale veiligheidsbeleid daarop te gaan richten. Uit nationale en internationale onderzoeken blijkt echter dat deze subjectieve beleving geregeld achterblijft bij de verbeterde ‘geregistreerde veiligheid’ (vgl. o.a. Duffy, Wake, Burrows & Bremner, 2008; Ardanaz, Corbacho & Ruiz-Vega, 2014; Baretto, 2015; Lub & De Leeuw, 2015). Waarom burgers zich onveilig blijven voelen, ondanks verbeteringen in veiligheidscijfers over criminaliteit en overlast, kan alleen op microniveau onderzocht worden. Met behulp van kwalitatieve onderzoeksmethoden kunnen perspectieven van burgers en de technieken die ze gebruiken om betekenissen van veiligheid te construeren in kaart gebracht worden. Daarnaast biedt deze benadering ook zicht op invloeden van de lokale wijk- en beleidscontext op de betekenisgeving aan veiligheid en veiligheidsbeleid. In het laatste hoofdstuk 8 zal ik de eigen empirische bevindingen afzetten tegen de, in dit hoofdstuk gepresenteerde, theoretische benaderingen om vast te stellen wat de meerwaarde kan zijn van de hier gehanteerde sociaal-constructivistische benadering in het onderzoek naar lokale veiligheid en veiligheidsbeleid. Maar eerst komt in het volgende hoofdstuk de opzet en de uitvoering van het eigen etnografische veldonderzoek in beide onderzoekslocaties aan bod.

Hoofdstuk 2

Aanpak van een vergelijkend onderzoek naar lokale veiligheid

“In de grond van de zaak voel ik een weerzin een bepaalde situatie te beoordelen, te waarderen, voordat ik heb geprobeerd die bepaalde levensvorm op samenhangende wijze en van binnenuit te begrijpen.” (Hulsman, 1986: 37)

2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet welke verschillende theoretische benaderingen van veiligheid er bestaan binnen de wetenschappelijke literatuur. Hieruit is de sociaal-constructivistische benadering gekozen om de probleemstelling en onderzoeksvragen over betekenissen van veiligheid in hun lokale context mee te kunnen beantwoorden. Deze open vragen vereisen een inventariserend in plaats van toetsend onderzoek. Kwalitatieve onderzoeksmethoden liggen hierbij voor de hand, omdat daarmee persoonlijke belevingen en betekenisgeving door mensen het meest natuurgetrouw verzameld en ook geanalyseerd kunnen worden in hun dagelijkse context. Binnen dit hoofdstuk komen de toegepaste onderzoeksmethoden en hoe die in ‘het veld’ zijn ingezet aan bod. Maar eerst wordt ingegaan op de gehanteerde methodologische strategie voor het veldwerk binnen de twee onderzoekslocaties.

2.2 Onderzoeksstrategie

Het onderzoeksdesign is geïnspireerd op de traditie van het etnografisch onderzoek binnen de urbane antropologie en sociologie (vgl. White, 1943; Gans, 1962; Liebow, 1967; Suttles, 1968; Hannerz, 1969). In dit soort groep- en buurtstudies worden gedetailleerde beschrijvingen gegeven van sociale processen en betekenisgeving aan gedrag binnen diverse deviante en/of gemarginaliseerde groepen mensen in de stedelijke samenleving. Deze traditie is met name toe te schrijven aan pioniers van de Chicago School of Sociology als Park en Burgess (1925) die het empirisch en participatief onderzoek startten naar de stedelijke groei van die stad en de consequenties die dit had op groepen in de marge. Zij hanteerden als methode vooral de participerende observatie. Empirisch veldonderzoek naar deze ‘rafelrand’ van de samenleving is later ook gedaan op Nederlandse bodem (vgl. Bovenkerk & Brunt, 1977). Binnen het Nederlandse taalgebied zijn er – in de stijl van de Chicago School – de laatste jaren vooral monografieën over verschillende gemarginaliseerde en/of gecriminaliseerde groepen binnen de grootstedelijke context verschenen (vgl. De Jong, 2007; Van Hellemont, 2015; Roks, 2016).

De etnografie is echter geen dominante methode in een tijd van beleidsgericht onderzoek en het geloof in de positivistische wetenschap, waarin het adagium ‘meten is weten’ centraal staat (vgl. Beuving & De Vries, 2015). Ook binnen de criminologie is dit helaas het geval. Het kwalitatieve onderzoek werd met de opkomst van de culturele criminologie, eerst in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (Ferrell & Sanders, 1995; Ferrell et al., 2004; Ferrell et al., 2008) en later in Nederland (vgl. Siegel et al., 2008), binnen de criminologie opnieuw onder de aandacht gebracht.⁶ Etnografisch onderzoek naar veiligheid en lokaal veiligheidsbeleid in de praktijk bleek weinig gedaan te zijn (vgl. Engbersen, 2008).⁷ Kwalitatieve onderzoeken naar veiligheid behandelen vaak specifieke professionals als politiemedewerkers (vgl. Landman, 2015) bestuurders (vgl. Bauwens, 2015) of interacties tussen actoren binnen één locatie (vgl. Verwer & Walberg, 2012). Er is in deze studie niet gekozen voor een klassieke monografie over één wijk over één actorgroep, maar voor een focus op de verscheidenheid en interacties tussen drie verschillende type actoren binnen het lokale veiligheidsbeleid in twee wijken in twee vergelijkbare (haven)steden. Twee methoden zijn hierbij in het bijzonder gehanteerd: de participerende observatie en semigestructureerde interviews. Maar ook methoden als informele (straat)gesprekken, documentanalyse en fotografie zijn in dit onderzoek aanvullend toegepast.

⁶ In navolging hiervan is in Nederland en België een handboek (vgl. Decorte & Zaitch, 2009) en een tijdschrift (het *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*) gepubliceerd om het kwalitatief onderzoek naar de geleefde realiteit rond criminaliteit en beleid ook hier te stimuleren.

⁷ Eén van de weinige kwalitatieve studies naar de praktijk van lokaal veiligheidsbeleid is een niet gepubliceerde studie van Peter Goris (2000) over dit beleid in België.

Rotterdam

Het veldwerk in Rotterdam heeft plaatsgevonden vanaf september 2008 tot ongeveer september 2012 (en later nog meer ad hoc tot ongeveer september 2016). Er is eerst contact gezocht met professionals als eerste ingang. Vanuit die eerste contacten met het opbouwwerk en de gemeente zijn contacten ontwikkeld met andere actoren in de wijk. Vervolgens zijn veelvuldig diverse activiteiten, evenementen en bijeenkomsten in de wijk bezocht in de eerste periode. Tijdens die bezoeken zijn ook nieuwe contacten in de wijk gelegd met professionals en bewoners om zowel interviews te kunnen houden als toegang te krijgen tot verschillende professionele overleggen ten aanzien van de wijk en veiligheid. Op die manier is ingang gevonden tot het beleid in de praktijk, zoals via het bijwonen van diverse politieacties, huisbezoeken van de woningcorporatie en deelgemeente en uiteenlopende activiteiten vanuit onder meer het opbouw- en jongerenwerk. Daarnaast zijn er ook meerdere lokale politieke vergaderingen bezocht tijdens het veldwerk. Op die manieren is een breed en gevarieerd netwerk van informanten opgebouwd bestaande uit onderling verschillende type bewoners en professionals.⁸

Mijn aanwezigheid in het Oude Westen is vooral bepaald door de dynamiek rond veiligheid in de wijk en de nabijheid van de onderzoekslocatie tot mijn woonplek in diezelfde stad. Momenten die relevant waren in de context van veiligheid en beleid zijn zoveel mogelijk bezocht. Contactpersonen hielden mij hiervan op de hoogte en ik bleef zelf zoeken en informeren naar relevante gebeurtenissen en ontwikkelingen. Dit hield in: e-mailcontact en telefoontjes met professionals, het volgen van lokale media en geregeld binnenlopen bij centrale ontmoetingsplekken in de wijk. Daarnaast heb ik ook geregeld zonder directe aanleiding bezoeken gebracht aan de wijk om deze ook op natuurlijke wijze te kunnen observeren en ervaren, ook als er geen speciale gebeurtenissen plaatsvonden.

Antwerpen

Eenzelfde aanpak van het veldwerk heeft plaatsgevonden in Antwerpen Noord vanaf begin 2010 tot eind 2012. De eerste contacten zijn hier ontstaan door een medewerkster van de stad die zelf contact zocht, net voordat het veldwerk in Antwerpen zou starten en die in de veronderstelling was dat ik al verder gevorderd was. Het professionele netwerk van deze persoon vormde een belangrijke ingang tot de eerste contacten met ambtenaren en professionals die betrokken waren bij de wijk en het beleid. Via deze professionals zijn ook de eerste contacten met vertegenwoordigers van bewoners(collectieven) ontstaan. Daarnaast ben ik ook op eigen houtje de wijk ingetrokken om onafhankelijk van ambtenaren en professionals respondenten te kiezen. Ook hier zijn publieke bijeenkomsten ten aanzien van veiligheid en beleid in de wijk bezocht vanuit de lokale overheid (top down) en vanuit actieve bewoners (bottom up). Ten slotte is ook hier ingang gevonden in een breed spectrum van het lokaal beleid in actie, zoals het bijwonen van handhavingsacties van de lokale

⁸ Zie voor een overzicht van de kenmerken van de geïnterviewde personen bijlage IV.

politie, professionele integrale overleggen over de wijk en het participeren in verschillende activiteiten vanuit het welzijnswerk, de hulpverlening en de charitatieve initiatieven in de wijk voor onder meer (verslaafde) dak- en thuislozen en jongeren. In Antwerpen is door de grotere afstand tot de wijk de eerste vier maanden gestart met een intensieve veldwerkperiode vanuit een low-budget hotel aan de rand van deze onderzoekswijk. Er is daar tevens regelmatig gewerkt op publieke plekken en er zijn lokale horecagelegenheden in de wijk bezocht om te zien wat voor mensen daar kwamen en of dat andere categorieën personen waren dan degenen die ik tegenkwam tijdens openbare bijeenkomsten, politieke vergaderingen en activiteiten in de wijk. Na de eerste vier intensieve maanden is de wijk, eerste nog periodiek, en vervolgens meer op afstand gevolgd.⁹

Na het meer intensieve veldwerk zijn beide wijken tussen 2013 en 2017 nog op verschillende momenten bezocht, waarbij meer selectief bewoners en professionals zowel informeel als officieel in een interviewsetting zijn gesproken. Ook ben ik in die periode regelmatig gevraagd om aanwezig te zijn bij bijeenkomsten in een observerende en soms ook in een participerende rol, zoals tijdens gesprekken met professionals over beleidsontwikkelingen. In 2016 is vooral nog poolshoogte genomen om te zien hoe deze wijken en de sentimenten van bewoners en professionals er op het einde van het onderzoek voorstonden wegens gewijzigde omstandigheden, zoals politieke verschuivingen en beleidsingrepen.

2.3 Voorbereiding, presentatie en ontvangst in het veld

Het is voor een goede entree in het onderzoeksveld belangrijk om snel vertrouwd te raken met de kenmerken van de lokale setting en sociale dynamiek. Voorafgaand aan het veldwerk heeft daarom onder meer literatuuronderzoek en documentanalyse plaatsgevonden. Zo zijn verschillende secundaire bronnen geraadpleegd, zoals kranten, websites, folders en boeken. Deze informatie is gearchiveerd in fysieke en digitale mappen. Voorkennis over de wijken is vaak belangrijk gebleken om uitspraken van respondenten te kunnen plaatsen in hun *geo-historische* context (Edwards & Hughes, 2005) van onder meer lokale politieke, sociale, economische en culturele verhoudingen en hun ontwikkeling door de tijd. De lokale sociale geschiedenis, eerdere veiligheidsincidenten en beleidsingrepen in het verleden zijn belangrijke omstandigheden om de perspectieven van respondenten in de twee wijken te kunnen begrijpen. Deze voorkennis droeg voor sommige respondenten ook bij aan het vertrouwen dat ze leken te hebben in het onderzoek. Op verschillende momenten lieten – met name professionals en actieve bewoners – blijken dat ze het prettig vonden om met iemand te spreken die al op de hoogte was van voorgeschiedenissen en beleidsontwikkelingen. Ook maakten respondenten verschillende inschattingen van mij als onderzoeker en had dit invloed op hoe ze tegen mij over de wijk, veiligheid en het beleid spraken. Zo waren er enerzijds professionals die ook geregeld ruimhartig informatie deelden over gevoelige zaken.

⁹ Lokale dagbladen, websites, Facebookpagina's en Twitteraccounts van organisaties en professionals zijn geregeld bekeken.

Voor hen leek het interview een mogelijkheid om eindelijk eens hun verhaal te kunnen doen aan iemand die geen bedreiging voor hen vormde binnen de politiek-bestuurlijke context.¹⁰ Ze leken soms te denken tevens beroepsmatig baat te hebben bij deelname aan het onderzoek, zoals ambtenaren die regelmatig informeerden wat ik van bewoners hoorde over veiligheid in de wijk en ook professionals die me geregeld inschakelden voor activiteiten en bijeenkomsten in de wijk om zo getuige te zijn van voor hen soms lastige ervaringen in het uitoefenen van hun taken in het lokale veiligheidsbeleid. Vooral bestuurders en ambtenaren leken het onderzoek soms ook te beschouwen als een kanaal om hun beleid en werkwijze te verkopen. Maar er waren anderzijds ook professionals die mij vooral als een buitenstaander en soms zelfs tegenstander beschouwden, waar niet veel aan verteld hoefde te worden.¹¹ Vooral professionals die zich onder druk voelden staan en/of stonden, hadden een meer defensieve en gesloten houding. Desondanks, is het in beide wijken goed mogelijk geweest om verschillende typen bewoners en professionals te spreken te krijgen en te kunnen volgen in de wijk.¹²

De presentatie in het veld heeft niet alleen te maken met gedachten van de onderzoeker over het veld en de spelers, maar wordt tevens beïnvloed door beelden en verwachtingen van actoren over de onderzoeker en zijn 'speelwijze'. Gezichtsuitdrukkingen, houding en uitspraken worden over en weer waargenomen en geëvalueerd.¹³ Tijdens het veldwerk is daarom ook rekening gehouden met de eigen presentatie in taalgebruik, manier van kleden en houding, niet als 'spel' maar als een waarborg tegen mogelijke asymmetrische verhoudingen. Tijdens interviews met bestuurders en ambtenaren heb ik me bijvoorbeeld minder casual gekleed dan tijdens bezoeken aan bewoners in de wijk. Mensen zijn daarnaast op een rustige, respectvolle manier benaderd. Tevens is er zoveel mogelijk tijd vrij gemaakt om ook naar verhalen te luisteren die niet direct met veiligheid en beleid in de wijk te maken hadden vanuit respect voor hun eigen belevingswereld en de associaties die deze verhalen (voor hen) soms wel met veiligheid hadden. Deze verhalen boden tevens extra houvast om hun uitspraken over veiligheid en beleid beter te kunnen interpreteren. Zo vertelden deze respondenten over belangrijke gebeurtenissen die hun kijk op het leven (incl. de wijk, de veiligheid en het beleid) beïnvloedden, zoals een verleden in de jongensprostitutie, opgroeien in jeugdinstellingen, ervaringen met fases van dakloosheid, voormalige drugsverslavingen, het verlies van partners en hun eerdere beroepsmatige ervaringen. Dit zijn aspecten die in gestandaardiseerde veiligheidssurveys meestal niet aan bod komen, terwijl dit proefschrift een voorbeeld is van de waarde die een meer etnografische benadering van ervaringen en betekenisgeving aan veiligheid kan hebben voor de wetenschap en beleid.

¹⁰ Dit past bij de 'familiar stranger' (Simmel, 1950), die op voldoende afstand staat om persoonlijke dingen mee te delen.

¹¹ Dit gold overigens zowel voor mensen met politieke macht als professionals die zich door politiek bestuur en beleid juist beperkt voelden. Met name in Antwerpen leken welzijnswerkers en hulpverleners regelmatig op hun hoede.

¹² In bijlage III valt meer in detail te lezen hoe deze contacten in beide steden verlopen zijn en welke groepen bereikt zijn.

¹³ Goffman (1959) spreekt in dramaturgische bewoordingen over een theatrale 'performance' en 'role playing'.

2.4 Positiespel in het veld

In het onderzoek is niet alleen getracht inzicht te krijgen in de perspectieven die actoren gebruiken om betekenis te geven aan de wijk en aan veiligheid, maar is er ook gekeken naar de dagelijks interacties die er plaatsvinden tussen verschillende actoren in de context van het lokale veiligheidsdiscours. Om dichterbij deze geleefde realiteiten te komen, zijn interviews met alleen bewoners en professionals niet voldoende. Het doel van mijn aanwezigheid in beide wijken is dan ook tweeledig geweest. Aan de ene kant is waargenomen wat er in verschillende settings gebeurde tussen actoren in de context van lokale veiligheid. Aan de andere kant was deze aanwezigheid ook een manier om nieuwe respondenten te werven. Eerder heb ik mijn houding in het onderzoeksveld al eens vergeleken met het ‘spelen tussen de linies’, zoals dit binnen het voetbal vaak plaatsvindt (De Leeuw, 2013). Dit is een tactiek, waarin een speler probeert te ontkomen aan de dekking van zijn tegenstander door zich bijvoorbeeld terug te laten zakken uit de aanval of in vrije ruimtes te duiken voor zijn eigen linie om nieuwe openingen te creëren op het drukke speelveld. In mijn geval betrof het vooral een strategie om het veiligheidsveld niet gefixeerd vanuit één enkel perspectief te bekijken maar vanuit het samenspel van diverse perspectieven tussen en binnen actorgroepen. Dit vergt zowel betrokkenheid als distantie (vgl. Elias, 1982) en spelgevoel in het bepalen van de eigen houding en positie in het veld, met name als diverse actoren tegelijk aanwezig zijn, zoals tijdens wijkbijeenkomsten of in de openbare ruimte.

De aard van de rollen die onderzoekers innemen, ontwikkelen zich afhankelijk van de situaties waarin zij zich bevinden en het stadium van het veldwerk (vgl. Gold, 1958; Adler & Adler, 1987). De focus van dit onderzoek lag met name op *observerende participatie* aangezien er aanvankelijk zo min mogelijk centrale rollen zijn ingenomen en vooral is waargenomen wat andere mensen deden tijdens activiteiten en interacties in de wijk. Na gegroeide vertrouwdsheid met de wijk is dit soms meer *participerende observatie* geworden. Contacten werden bijvoorbeeld persoonlijker, hier werd soms om verzocht door actoren en/of bleek een zuiver observerende rol onmogelijk. Zo mocht een repetitie van een toneelstuk alleen worden bijgewoond als er ook mee werd gespeeld om zo het groepsproces onder deze bewoners niet te verstoren. Deze participerende rol was soms ook nodig om toegang te krijgen tot mensen waarmee interviews lastig bleken. Mensen hadden soms geen tijd voor een afspraak, waren onzeker of een interview met hen relevant genoeg was en/of waren terughoudend naar onbekenden. Met tientallen personen zijn daarom ook tijdens en na afloop van activiteiten informele gesprekken gevoerd.

De positionering in de twee onderzoeksvelden is gedurende het gehele onderzoek een proces van aftasten en aanpassen geweest. Er is voorafgaand aan het veldwerk een inschatting gemaakt van de verschillende te bereiken actoren en thema's op basis van literatuur- en documentenonderzoek. Ik had in die fase echter nog geen overzicht van de lokale sociale verbanden, belangen, verwachtingen, afhankelijkheden en (machts)relaties. Deze werden

pas duidelijker na meerdere interviews en observaties in het veld. Contacten ontwikkelden zich op diverse manieren: sommige mensen werden aangeraden of ongevraagd aan mij voorgesteld en andere mensen dienden zichzelf bij mij aan.¹⁴ Anekdoten en opmerkingen over andere mensen vormden soms een aanleiding om hen op te gaan zoeken.¹⁵ Ook zijn minder zichtbare en gemarginaliseerde bewoners en bezoekers in deze twee wijken benaderd, en is vooral informeel met hen gesproken op plaatsen waar zij zich voldoende veilig leken te voelen. Voorbeelden hiervan zijn diverse steunpunten voor bewoners met inkomensproblemen, hulpverleningsprojecten voor dak- en thuislozen en 'huiskamers' voor jongeren uit deze wijken. Hierbij is ook rekening gehouden met mogelijke ongelijke machtsposities (vgl. Bourdieu et al., 1999).¹⁶

Deze speelwijze 'tussen de linies' en de gevarieerde werving en selectiemethoden hebben in dit onderzoek uiteenlopende contacten opgeleverd in twee sociaal, economisch en cultureel diverse wijken. Becker (1967) stelt in zijn klassieke artikel 'whose side are we on?' dat onderzoekers, wat hem betreft, meer aan de kant van zwakkere groepen in de samenleving zouden moeten staan om ook hun stem te laten horen. In deze studie is ervoor gekozen om zowel krachtige als kwetsbare actoren te laten spreken om zicht te krijgen op een volledig palet aan sociale constructies van veiligheid en veiligheidsbeleid van interacterende actoren, en op hoe onder meer wijk- en beleidsomstandigheden hier een rol in spelen.

2.5 Onderzoeksmethoden en verslaglegging

In dit onderzoek zijn drie methoden gehanteerd, waarmee data zijn verzameld. Het gebruik hiervan in de praktijk wordt hier nader toegelicht, net als de data die ze hebben opgeleverd.

Literatuuronderzoek en documentanalyse

Voorafgaand, maar ook tijdens, het veldonderzoek zijn verschillende soorten documenten verzameld via websites en digitale archieven van overheden, organisaties en verschillende media. Hierbij gaat het onder meer om beleidsnota's, wijkactieprogramma's en -plannen, officiële notulen van politieke en professionele vergaderingen, nieuwe wetgeving rond criminaliteit en overlast, krantenartikelen over veiligheid en beleid en brochures van organisaties en instellingen die zelf actief waren in beide wijken. Deze documenten zijn op hoofdlijnen samengevat en opgeslagen in digitale en fysieke thematisch geordende mappen, zodat ze daarna makkelijk terug te vinden waren. Deze documenten zijn voorkennis voor het veldwerk en relevante contextinformatie bij de interpretatie van de eigen onderzoeksgegevens.

¹⁴ Naast behulpzaamheid is dit een strategie van mensen om hun eigen status en sociaal kapitaal in de wijk te vergroten.

¹⁵ Mensen met een 'reputatie' zijn benaderd om te achterhalen wat die reputaties zeggen over de lokale sociale dynamiek.

¹⁶ In de literatuur wordt gesproken over 'symbolisch geweld' in asymmetrische verhoudingen. Ik heb zo min mogelijk geprobeerd om hen (sappige) uitspraken te ontkloken en heb deze, als ze al werden gedaan, zoveel mogelijk gepoogd in betekenisvolle contexten te plaatsen.

Interviews en informele (straat)gesprekken

In totaal zijn er uiteindelijk 122 semigestructureerde interviews¹⁷ gehouden met 128 personen op basis van een beknopte topiclijst. Tijdens deze interviews zijn vier kerntopics¹⁸ aan bod gekomen, waarbij de inhoud en het natuurlijke verloop hiervan leidend zijn geweest om topics ter sprake te brengen. Er is gebruik gemaakt van open vragen om zo min mogelijk sturing te geven aan de inhoud van het gesprek en er is doorgevraagd op de eerste antwoorden van respondenten ('probing') om tot diepere lagen van hun betekenisgeving te komen. De focus is vooral gelegd op ervaringen met en kwalificaties van veiligheid en veiligheidsbeleid in de wijk. In alle gevallen is toestemming ('informed consent') gevraagd om het interview op te nemen. Dit is zonder uitzondering toegestaan. Tijdens interviews is de opname soms gestopt als respondenten aangaven dat ze bepaalde uitspraken niet op band wilden doen.

De interviews hebben plaatsgevonden op verschillende publieke, semiopenbare en soms ook private locaties in en rond beide wijken. De voorkeur van de respondenten is hierbij leidend geweest. Bestuurders, ambtenaren en professionals zijn meestal op hun werkplek geïnterviewd. Bij bewoners is dit meer gevarieerd geweest. De meeste bewoners wilden graag op centrale (semi-)openbare plekken afspreken, zoals in wijkcentra, buurthuizen of horecagelegenheden. Bij andere bewoners is thuis afgesproken, wat in veel gevallen ook bijdroeg aan de verhalen die ze vertelden, zoals het kunnen tonen van hun eigen documentatie over hun wijk (o.a. krantenartikelen en beleidsstukken) en doordat het zicht gaf op de omstandigheden waaronder zij woonden in hun wijk.

Deze opnames zijn grotendeels integraal en verbatim uitgewerkt. Er is tevens voor gekozen om de interviews zoveel mogelijk te anonimiseren. Dit is ook voor het interview duidelijk aan alle respondenten aangegeven. De reden hiervoor ligt vooral in het proberen te waarborgen van de vrijheid voor respondenten om hun eigen verhaal te kunnen doen vanuit hun eigen betekenisaders, zonder dat mogelijk negatieve consequenties van hun uitspraken die vrijheid zouden beperken. Daarnaast speelde mee dat ik wilde voorkomen dat het onderzoek indirect een platform zou kunnen worden voor actoren om hun eigen strategische agenda's te gaan etaleren in onderlinge concurrentie met andere actoren in het onderzoeksveld om extra politieke aandacht en middelen.

Naast al deze diepte-interviews zijn tevens tientallen informele gesprekken per wijk gevoerd met bewoners en professionals die ik in het veld ben tegengekomen. Dit waren in sommige gevallen vluchtige gesprekken op straat, op het politiebureau, voorafgaand en na afloop van bijeenkomsten met professionals en rond evenementen in beide wijken, maar geregeld ook informele gesprekken waarin de kerntopics van de interviews geheel of gedeeltelijk aan bod zijn gekomen. Ook al wordt in de drie centrale hoofdstukken vooral geciteerd uit de

¹⁷ Deze interviews hebben gemiddeld twee uur geduurd. Ook zijn enkele sleutelfiguren in beide wijken meerdere keren geïnterviewd.

¹⁸ De vier kerntopics in interviews waren: 1) de persoonlijke kenmerken van de respondent (ter vaststelling van hun referentiekaders), 2) hun beoordeling van de wijk, 3) hun kwalificaties van de wijkveiligheid en 4) hun oordelen over het lokale (veiligheids)beleid in de wijk.

interviews, deze informele gesprekken hebben geholpen bij het ontwikkelen van de inzichten in de perspectieven binnen de drie actorgroepen in deze studie.

(Participerende) observaties

Er zijn niet alleen mensen geïnterviewd en informeel gesproken. Ook zijn er interacties tussen personen in professionele settings en in de publieke ruimte geobserveerd. Vanaf de start van het veldwerk heb ik een logboek bijgehouden van in totaal 1000 uur aan observaties in het veld.¹⁹ Dit gebeurde in de eerste plaats vaak door uitspraken en indrukken te onthouden. Dit worden ook wel de ‘mental notes’ (vgl. Emerson et al., 1995; Lofland & Lofland, 1995) genoemd. Soms was het direct maken van aantekeningen niet goed mogelijk en/of gepast door de aard van de setting en mogelijk negatieve effecten op toekomstige relaties met personen. Er zijn ook schriftelijke aantekeningen gemaakt tijdens professionele overleggen en buurtbijeenkomsten, omdat meer aanwezigen dit deden en mijn schrijven hier niet uit de toon viel van de sfeer en interacties. Op andere momenten zijn ervaringen tussentijds kort genoteerd op discrete plekken en vervolgens zo snel mogelijk thuis uitgewerkt. De focus is daarbij vooral gelegd op ‘rijke beschrijvingen’ (vgl. Geertz, 1973; Ponterotto, 2006) van de uitspraken en de reacties van personen in het veld.²⁰ Betekenissen van gedragingen en uitspraken van actoren in het veld zijn mede af te leiden uit de lichaamstaal van mensen en opvallende details van de context waarin zij zich begeven. Daarnaast was het zaak ook de relationele verhoudingen tussen actoren te registreren. In het logboek zijn dergelijke aspecten zoveel mogelijk gedetailleerd beschreven en geïnterpreteerd.

In het vastleggen van de bevindingen in het veld was ook aandacht voor reflectie: op de eigen rol als onderzoeker, het type contact met respondenten en mijn eigen interpretatie van uitspraken en observaties in het veld. Deze reflecties zijn samen met verslagen van de informele gesprekken, de telefonische contacten en bezoeken aan de wijk zoveel mogelijk in het logboek opgenomen, net als reflecties op de interviews (o.a. non-verbale communicatie, omschrijvingen van de setting, eerdere contacten met respondenten en het verloop van interviews). Dit logboek heeft uiteindelijk geresulteerd in 1350 pagina’s (regelaafstand 1,5) chronologisch gerangschikte eigen onderzoeksdata. Met behulp van hyperlinks zijn onderdelen via een inhoudsopgave digitaal toegankelijk gemaakt in Microsoft Word.

Foto’s en afbeeldingen

Er zijn ten slotte ook foto’s gemaakt als illustraties van betekenisvolle kenmerken en momenten in het veld en als hulpmiddel bij het later uitwerken van observaties. Zo zijn er observatieverslagen gemaakt van wandelingen door de wijk aan de hand van gefotografeerde

¹⁹ Dit is een schatting op basis van het aantal onderzoeksactiviteiten (250) met een gemiddelde duur van 4 uur. Dit impliceert daarnaast nog eens gemiddeld 2 uur uitwerktijd (voor het logboek) per observatieactiviteit. In bijlage V is een kort overzicht van het veldwerk te vinden.

²⁰ De antropologen Beuving & De Vries (2015) spreken in dit kader over een ‘naturalistische’ manier van onderzoek doen.

plaatsen en gebouwen. Ik heb weinig foto's gemaakt van personen, deels om situaties niet te veel te verstoren en om negatieve reacties te voorkomen. Het gaat om wijken die al onder een vergrootglas liggen van toezichthouders, handhavers en de media. Zowel bewoners die last hebben van negatieve berichtgeving over hun wijk als mensen die betrokken zijn bij criminaliteit en overlast zijn daarom alert op buitenstaanders en kunnen daarbij gespannen reageren op het maken van foto's.²¹ Vooral tijdens publieke momenten (o.a. meer officiële bijeenkomsten, festiviteiten en andere activiteiten in de wijk) heb ik foto's gemaakt om de sfeer in de twee wijken vast te kunnen leggen. Daarnaast is ook een poging gedaan om de fysieke veranderingen van deze locaties door de tijd te kunnen volgen en in beeld te brengen. Deze aanpak heeft uiteindelijk geresulteerd in 600 foto's, waarvan 320 van Rotterdams Oude Westen en 280 over de Antwerpse onderzoekslocatie Antwerpen Noord. Daarnaast zijn gedurende de hele onderzoeksperiode van de zomer van 2008 tot aan ongeveer eind 2016 ook afbeeldingen verzameld en gearriveerd van relevante personen, situaties en gebeurtenissen in de twee wijken die afkomstig zijn van websites van regionale kranten, bewonerscollectieven, professionele instellingen en afbeeldingen en foto's die bewoners via hun eigen Facebookpagina's deelden. Dit zijn vooral afbeeldingen van buurtfeesten, politieoptredens, welzijnsactiviteiten, (protest)acties en foto's uit de archieven van beide gemeenten. Dit heeft alles bij elkaar een kleine 300 afbeeldingen opgeleverd, waarvan 156 over veiligheid en veiligheidsbeleid in Rotterdam en 132 in Antwerpen. Deze afbeeldingen zijn thematisch gerangschikt opgeslagen in digitale mappen en hebben vooral gefungeerd als betekenisvolle context bij de interpretatie van de eigen data.²²

2.6 Data-analyse

In deze studie is op inductieve wijze – dus vanuit de concrete data uit het 'veld' – een inventarisatie gemaakt van de diversiteit in perspectieven op veiligheid en veiligheidsbeleid in beide onderzoekslocaties. Via het doorlopend vergelijken van de verzamelde onderzoeksgegevens met de wetenschappelijke literatuur is tot abstracte perspectieven gekomen (vgl. o.a. Strauss & Corbin, 1990).²³ In dit cyclisch-iteratieve dataverzameling- en analyseproces is de focus op de kern van dit materiaal steeds scherper gesteld. In onderzoeksterminologie wordt gesproken over verdichting in de data. Deze methodologie veronderstelt een aanpak die bestaat uit verschillende rondes van dataverzameling en analyse om uiteindelijk vanuit de data tot nieuwe theorievorming te komen. Etnografisch onderzoek is echter vaak meer

²¹ Een medewerker van de Erasmus Universiteit die foto's wilde maken voor een artikel over dit onderzoek heeft dit ook zelf ondervonden.

²² Door de focus op de betekenisgeving van respondenten en vanwege auteursrechten hebben de meeste afbeeldingen het boek niet gehaald.

²³ Op meer pragmatische wijze is gebruik gemaakt van principes van de proceduralistische 'grounded theory' (vgl. Charmaz & Mitchell, 2001; Decorte, 2009). Zo is door gebrek aan tijd niet continu cyclisch-iteratief gewerkt en is het 'emic-perspectief' in de constructie van de perspectieven wat meer losgelaten door gebruik te maken van verschillende richtinggevend begrippen uit de wetenschappelijke literatuur.

te karakteriseren als ‘semi-grounded’ onderzoek, zo ook deze studie. De verschillende wetenschappelijke benaderingen van veiligheid en veiligheidsbeleid in de literatuur hebben in dit proefschrift mede richting gegeven aan de opzet van het onderzoek, de dataverzameling en de afbakening van theoretische kaders. Het vertrekpunt van onderzoek is dus gekleurd door ideeën uit de literatuur. Deze *sensitizing concepts* geven enige richting aan aspecten die in het veld bekeken zijn, hoewel bij de start van het veldwerk niet bewust gezocht is naar specifieke categorieën aan beleving en betekenisgeving aan veiligheid en veiligheidsbeleid. Er is vooral rekening gehouden met de mogelijke waarde van bestaande concepten en theoretische noties – zoals ‘sociale herovering’ (Engbersen et al., 2005; Snel & Engbersen, 2009), ‘risicojustitie’ (vgl. Feeley & Simon, 1994; Van Swaaningen, 1996; Ericson & Haggerty, 1997), ‘pragmatisme’ (vgl. Lipsky, 1980; Barber, 2014) en ‘culture of control’ (Garland, 2001) – voor het gaandeweg ‘destilleren’ van perspectieven uit de concrete onderzoeksdata.

Via tussentijdse reflectie op het verzamelde materiaal is in latere fases van het onderzoek informatie gezocht over zowel nog ontbrekende als reeds aanwezige perspectieven in de dataset die extra fundering (‘ground’) nodig hadden.²⁴ In wetenschappelijk veldonderzoek zijn overlappende data nodig om te kunnen komen tot theoretische ‘verdichting’ van het materiaal. Eén voorbeeld dat wijst op een perspectief of een specifieke ontwikkeling zegt theoretisch nog te weinig. Zaak is om in dat soort gevallen te zoeken naar extra voorbeelden die dit ene voorbeeld ondersteunen en daarmee wijzen op een patroon dat breder aanwezig is binnen het onderzoeksveld. De brede focus van dit exploratieve en internationaal vergelijkende onderzoek maakt dat deze ‘verdichting’ en ‘fundering’ niet overdreven dient te worden, zoals in meer afgebakende microstudies over een specifieke groep of buurt het geval zou zijn. In deze studie is de focus gericht geweest op de verscheidenheid in betekenissen die actoren aan veiligheid, de wijk en beleid toekennen. In dit onderzoek is, als gevolg van de focus op diversiteit, vooral gelet op de heterogeniteit binnen de geselecteerde actorgroepen in beide onderzoeklocaties. Desalniettemin is geprobeerd om 1) in elke actorgroep 2) in beide wijken te zoeken naar perspectieven die wijzen op een breder patroon in beleving en betekenisgeving dan de personen die zijn gesproken.

Om tot een inventarisatie van perspectieven op veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid per actorgroep te komen, zijn de volledig getranscribeerde interviews en logboekverslagen eerst verdeeld in betekenisvolle segmenten. Die zijn vervolgens gecodeerd op grond van de thema’s en theoretische begrippen die ze representeerden. Van dit analytisch geordende materiaal zijn vervolgens in verschillende rondes nieuwe selecties en ordeningen gemaakt in Microsoft

²⁴ Hoewel het bijvoorbeeld vooraf niet de bedoeling was om etniciteit of leeftijd te benadrukken als factoren in beleving en betekenisgeving aan veiligheid, noopten tussentijdse inzichten terug te gaan naar het ‘veld’ om meer (jonge) bewoners van niet-westerse afkomst te spreken.

Word, waarbij codes zijn aangepast op basis van nieuwe inzichten.²⁵ Hierbij is gebruik gemaakt van datamatrixen, waarin onderscheidende patronen binnen de data per actor-groep zijn geïnterpreteerd. Op basis hiervan zijn vervolgens ‘ideaaltypische perspectieven’ van beleidsactoren, politiemedewerkers en bewoners onderscheiden, die de diversiteit in hun denken over veiligheid en beleid in dit onderzoek weergeven. Die perspectieven zijn een reductie van de complexiteit, welke enige noodzakelijke orde creëert in een veelvoud aan betekenisconstructies die in de praktijk van het veldonderzoek aanwezig is. Meer gefocust vervolgonderzoek naar deze perspectieven zou kunnen zorgen voor verdere verfijning.

2.7 Leeswijzer

Nadat in het eerste deel van deze studie – de *hoofdstukken 1 en 2* – uitgebreid is ingegaan op de centrale probleemstelling en onderzoeksvragen, de meest relevante criminologische literatuur rond veiligheid en de gehanteerde onderzoeksbenadering presenter ik in de komende hoofdstukken de empirische bevindingen per onderzoeksvraag.

In het tweede deel schets ik de lokale contexten waarin de perspectieven van de drie centrale actoren in dit onderzoek geplaatst dienen te worden. Hier geef ik eerst een antwoord op onderzoeksvraag 1 die betrekking heeft op de wijkcontext en op onderzoeksvraag 2 die betrekking heeft op de lokale beleidscontext van Rotterdam en Antwerpen.

1. *Wat zijn de belangrijkste criminologische en sociologische overeenkomsten en verschillen tussen Rotterdam (en specifiek het Oude Westen) en Antwerpen (i.c. Antwerpen Noord)?*
2. *Wat behelst het ‘nieuwe lokale veiligheidsbeleid’ in Rotterdam en Antwerpen van na de eeuwwisseling en wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in dit beleid?*

In *hoofdstuk drie* worden eerst de onderzoekswijken geïntroduceerd aan de hand van hun kenmerken en de veranderingen die ze doorgemaakt hebben door de tijd. In *hoofdstuk vier* ga ik nader in op het lokale veiligheidsbeleid en komen de belangrijkste ontwikkelingen op het landelijke, bovenlokale en stedelijk beleidsniveau aan bod.

In het derde deel beantwoord ik onderzoeksvragen 3 en 4, die betrekking hebben op perspectieven op veiligheid en beleid van professionals (bestuurders, ambtenaren en politiemedewerkers) en bewoners:

²⁵ Er is uiteindelijk geen gebruik gemaakt van het analyseprogramma ATLAS.ti gezien de fijnmazigheid die het biedt om op te veel niveaus te coderen. Het exploratieve en internationaal vergelijkende karakter van dit onderzoek maakte ook dat er naast inhoudelijke overlappingen vooral veel verschillen in de data zaten die zich niet altijd goed in dezelfde codes lieten vertalen.

3. *Wat zijn de perspectieven van professionals en bewoners op veiligheid en (de implementatie van) het lokale veiligheidsbeleid in het Oude Westen en Antwerpen Noord?*
4. *Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in de perspectieven van deze actoren binnen en tussen deze twee onderzoekslocaties in Rotterdam en Antwerpen?*

In *hoofdstuk vijf* wordt eerst beschreven hoe bestuurders en ambtenaren aankijken tegen veiligheid en beleid, zoals het vertalen van het 'papierbeleid' naar de praktijk en het werken binnen een politiek-bestuurlijke context. In *hoofdstuk zes* gaat het over de centrale perspectieven van professionals die het lokale veiligheidsbeleid in de praktijk dienen uit te voeren: lokale politiemedewerkers. In *hoofdstuk zeven* is ten slotte de diversiteit in perspectieven van bewoners van de beide onderzoekslocaties de inzet. Hierbij ligt de focus niet op de onderlinge verschillen maar vooral op de raakvlakken die opties bieden voor een meer breed gedragen lokaal veiligheidsbeleid dat past bij een diverse stedelijke samenleving.

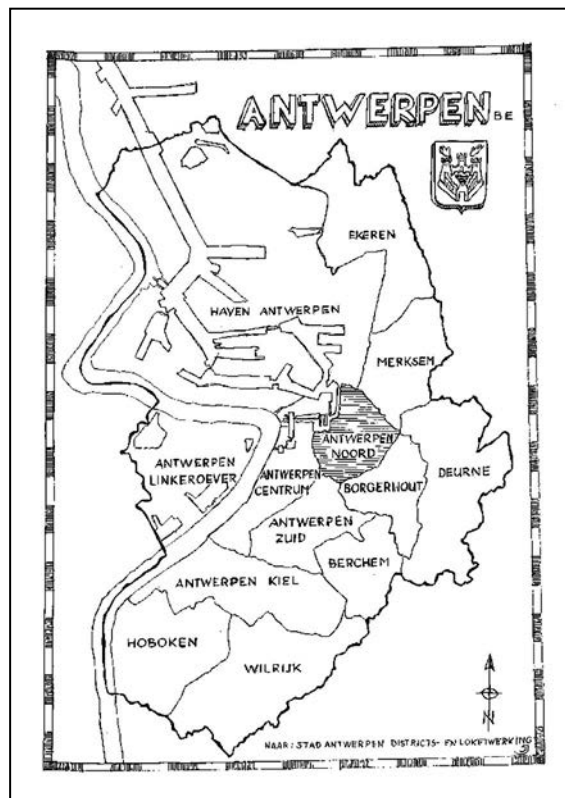
In het vierde en laatste deel van het boek wordt besloten met de conclusies en worden de laatste twee onderzoeksvragen op basis van de internationale vergelijking van de concrete bevindingen in de beide steden in het licht van de theorie en de toepasbaarheid op het lokale veiligheidsbeleid beantwoord:

5. *Op welke wijze zijn deze overeenkomsten en verschillen in perspectieven te herleiden naar de verschillende lokale wijk- en beleidscontexten van beide onderzoekslocaties?*
6. *Wat zijn de theoretische en beleidsmatige implicaties van de bevindingen van deze studie in het licht van de mogelijkheden voor een 'democratische veiligheidspolitiek' en 'superdiversiteit'?*

In *hoofdstuk acht* worden eerst de perspectieven binnen de actorgroepen en tussen de beide locaties met elkaar vergeleken. Vervolgens worden de overeenkomsten en verschillen herleid naar de lokale wijk- en beleidscontext. Tevens wordt hierna ingegaan op de belangrijkste theoretische en beleidsimplicaties.

DEEL II

ONDERZOEKSLOCATIES EN HUN BELEIDSCONTEXT



Hoofdstuk 3

Kennismaking met het 'onderzoeksveld'

"Een stad is niet te beschrijven. Stratenplannen zijn doolhoven, toeristische gidsen worden opgesteld door boekhouders, een stad is meer legende dan geschiedenis, iedereen creëert zijn persoonlijke stad. Een stad is chaos." (Auwera²⁶, 1998: 149)

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geef ik een contourenschets van de twee locaties waar dit onderzoek heeft plaatsgevonden. De verschillende 'persoonlijke steden', in dit geval de beleving en betekenisgeving aan deze wijken in het licht van veiligheid en veiligheidsbeleid, komen in deel III van dit boek naar voren. Deze sociale constructies vinden echter niet plaats in het luchtledige, maar in een specifieke lokale context. Op deze plaats worden om die reden hier eerst een aantal belangrijke lokale kenmerken van beide wijken geïntroduceerd binnen dimensies als plaats en tijd conform de methode van de 'geo-historische vergelijking' (Edwards & Hughes, 2005). In de eerste plaats gaat het hier kort over hun ontstaansgeschiedenis en hun historische ontwikkeling in de afgelopen vijf decennia. Daarna worden hier de belangrijkste fysieke, sociale, culturele en economische kenmerken geschetst, zoals de demografische opbouw, het type woningvoorraad en het aanbod van publieke voorzieningen. Aan de hand van plattegronden en enkele illustraties worden beide locaties ook visueel geïntroduceerd. Als laatste komen bestaande gegevens over veiligheid van beide wijken aan bod. Deze drie aspecten worden voor beide wijken apart besproken. In het eerste deel komen bovenstaande kenmerken van het Oude Westen aan bod. In deel twee wordt op dezelfde wijze de wijkcontext van Antwerpen Noord geschetst. Het hoofdstuk eindigt met een vergelijking van beide wijken.

²⁶ Fernand Auwera is zelf opgegroeid in de onderzoekslocatie Antwerpen Noord (vgl. Vanhecke, 2011: 95-96).

Deel I Rotterdam

3.2 Het Oude Westen

Het Oude Westen is vanuit verschillende perspectieven een wijk met een negatieve reputatie op het gebied van veiligheid, zowel in de media als in de beleving van mensen binnen en buiten Rotterdam. Ook (voormalige) bewoners reproduceren dit imago, zoals Winne, een rapper die zelf is opgegroeid in de wijk in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, toen er sprake was van veel drugsgerelateerde criminaliteit. In één van zijn rapnummers (2007) karakteriseert hij 'zijn' wijk als het 'Wilde Westen':

"Je kan niet komen in het Wilde Westen: Schietbaan, -laan, Kogelvangerstraat, nee je wil niet testen. De straat is van mij en je moet tol betalen. Eej, de straat is van mij en je moet tol betalen. Je kan niet komen in het Wilde Westen, Schietbaan, -laan, Kogelvangerstraat, nee je wil niet testen. De straat is van mij en je moet tol betalen. Eej, de straat is van mij en je moet tol betalen."

Deze representatie van de wijk als een onveilig gebied is een onderdeel van de 'persoonlijke stad' (Auwera, 1998: 149) die deze artiest creëert. Het beeld van Winne is gebaseerd op eigen ervaringen en kenmerken van de rapcultuur waarin reputatie, mannelijkheid en territorialiteit een belangrijke rol spelen (vgl. Roks, 2015). Hoewel we hier kunnen spreken over een romantisering en/of overdrijving van de veiligheidsrisico's, kampt de wijk met bovengemiddelde criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens van bewoners. De kiem voor de concentratie van deze veiligheidsproblemen is onder meer te herleiden tot het ontstaan en ontwikkelen van de wijk in de afgelopen decennia. In die zin kan worden gesproken over 'doorgaande lijnen' (vgl. Blondeel, 2009). Ondanks beleidsingrepen en sociale en economische veranderingen door de tijd, lijken dit soort wijken de reputatie als 'onveilig gebied' vaak moeilijk van zich af te kunnen werpen. De ingesleten sociale, economische en culturele patronen maken dat ze hun karakter en (deviante) kenmerken behouden in positieve en negatieve zin.

3.2.1 Ontstaan en ontwikkeling

Door de groei van de haven in de tweede helft van de 19^{de} eeuw trekken arbeidsmigranten uit onder meer Brabant en Zeeland richting Rotterdam (vgl. Bouman & Bouman, 1952; Van der Laar et al., 2006), waardoor er behoefte is aan extra woonruimte. Tussen 1860 en 1914 leggen verschillende particuliere grondeigenaren in een hoog tempo ten westen van het centrum enkele nieuwe straten aan en bouwen daar seriematig woningen. Begin 20^{ste} eeuw

verrijzen de meest westelijke straten op de plek van een voormalig 'schuttersveld'²⁷, waar de Schietbaanstraat, de Kogelvangerstraat en de (Korte) Bajonetstraat aan doen herinneren. Omdat er tot eind 19^{de} eeuw bouwvoorschriften ontbreken²⁸ en de stad bestaande regels nauwelijks handhaaft om de woningnood te ledigen, ontstaan veel kleine gehorige woningen in smalle straten. De wijk heeft al snel een reputatie als 'volkswijk' en dit wordt door de lokale overheid gezien als een reden voor sanering. Aan de randen van de wijk worden echter ook statige herenhuizen en koopwoningen voor de middenstand gebouwd. De wijk kent voor de oorlog tevens voorzieningen als kerken, een meisjesschool, een weeshuis, een kinderziekenhuis, een vroedvrouwschool en een gesticht voor ongeneeslijk zieken. De wijkconomie bestaat vooral uit kleine middenstanders, zoals waterstokers, bakkers, schoenmakers, slaggers, stoffeerders en kappers. De wijk kent ook enkele grote werkgevers, zoals een koek-, ijs-, bedden- en loodwitfabriek. Na het bombardement in 1940 vestigen tevens diverse noodwinkels van grote ketens uit het centrum zich tijdelijk in de wijk.

In de stedelijke plannen²⁹ vanaf begin jaren veertig tot begin jaren zeventig van de twintigste eeuw wordt ingezet op afbraak van oude arbeiderswoningen om nieuwe verbindingen mogelijk te maken die het stadscentrum beter ontsluiten. De wijk moet onderdeel worden van de 'cityvorming', zoals een plan voor de bouw van de Economische Hogeschool en de bouw van kantoorgebouwen aan de Batavierenstraat. De woningnood na de Tweede Wereldoorlog houdt de sloop van deze woningen tegen. Door de onzekere toekomst van de wijk blijven publieke en private investeringen in de jaren vijftig en zestig uit, waardoor de kwaliteit van deze verouderde woningen achteruit gaat. In de jaren zestig en zeventig vertrekken bewoners die de mogelijkheid hebben naar nieuwe groene buitenwijken van Rotterdam. Er komen vervolgens vooral groepen voor terug die afhankelijk zijn van lage huren, zoals 'Rijksgenoten' uit de voormalige Nederlandse kolonie Suriname, 'gastarbeiders' en studenten.

Vanaf de jaren zeventig nemen veiligheidsproblemen in de wijk toe, zoals diefstal, inbraak, straatroof en de opkomst van harddrugs. Deze heroïneoverlast concentreert zich vanaf midden jaren zeventig vooral op en rond de West-Kruiskade. Protestacties en buurtvergaderingen tegen het fysieke en sociale verval leiden in 1970 tot de oprichting van de *Aktiegroep Het Oude Westen*. Boze jonge moeders, oorspronkelijke bewoners, havenstakingsleiders, studenten van de Sociale Akademie en een paar jonge architecten bundelen hierin hun krachten en dwingen halverwege de jaren zeventig bij het toenmalige stadsbestuur fysieke herstructurering af. Er wordt een 'projectgroepenmodel' ontwikkeld waarin bewoners intensief samenwerken met stedelijke ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de Rotterdamse stadsvernieuwing. De bewonersorganisatie heeft een meerderheid van

²⁷ Een oefenterrein voor de schutterij die als ordedienst optrad voor het ontstaan van de politie in eind negentiende eeuw (vgl. Romer, 1979).

²⁸ Ondanks eerdere pogingen worden bouwverordeningen dan pas aangescherpt. In 1901 wordt de Woningwet ingevoerd.

²⁹ Plan Witteveen (1941), Basisplan (1946), Saneringsnota (1969), Struktuurnota (1972).

de stemmen in dit model en krijgt veel invloed op de herstructurering van de wijk. Op basis van verschillende plannen³⁰ wordt ingezet op het vergroten van de openbare ruimte. Nieuwe dwarsstraten en pleintjes³¹ moeten hier meer lucht en licht opleveren. Er wordt ingezet op verbeteringen van de woningkwaliteit³², behoud van de betaalbaarheid van woningen, meer functiemenging van wonen en bedrijvigheid en de installatie van sociale voorzieningen.³³ De verkeersdruk wordt met onder meer eenrichtingswegen, ondergrondse parkeergarages en het weren van autobedrijfjes in de nauwe binnenstraten verminderd. Daarnaast zet de gemeente samen met bewoners in op woningdifferentiatie om de uitstroom van jonge gezinnen tegen te gaan. De gemeente koopt een groot deel van de particuliere panden en geeft die in beheer aan twee woningstichtingen (vgl. Fabre, 2010). Een deel wordt gesloopt en opnieuw gebouwd en een ander deel wordt gerenoveerd. Binnenterreinen krijgen een nieuwe inrichting en basisscholen een nieuw gebouw. Woningzoekenden binnen de wijk krijgen de mogelijkheid om er na deze renovatie terug te keren.



*Muurschildering over de strijd om woonlastenverlichting in de jaren zeventig,
Korte Bajonetstraat-Kogelvangerstraat, 2008*

Tijdens deze stadsvernieuwing wordt door de bewonersorganisatie afgedwongen dat rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van niet-westerse 'nieuwkomers', zoals 'gastarbeiders' van met name Turkse en Marokkaanse origine en mensen uit Suriname, de Nederlandse Antillen, Kaapverdië en China. De bewonersorganisatie eist dat deze 'nieuwkomers' niet het slachtoffer worden van sociale verdringing als gevolg van de woningverbetering van de wijk. Er worden tevens werkgroepen gestart rond taallessen en culturele activiteiten (vgl. De Jong, 1986). Deze migranten brengen ook een andere bedrijvigheid in de wijk, zoals Chinese

³⁰ 'Ons Reconstructieplan' (1970) en het Bestemmingsplan (1976).

³¹ De Doorbraak, het Josephplein, het Toni Koopmanplein, het Adrianaplein, het Zijdewindeplein en het Rijnhoutplein.

³² Eén van de belangrijkste eisen aan de gemeente was het investeren in eigen sanitaire voorzieningen in de woningen.

³³ Een gezondheidscentrum, onderwijswinkel, een filiaal van de bibliotheek, kunstuitleen en een Taal drukwerkplaats.

toko's en Surinaamse cafés. Ondanks deze fysiek en sociale investeringen in de wijk, lopen problemen die deze sociale, culturele en economische transformatie van de wijk met zich meebrengt op. Drugsverslaafden trekken in woningen die op de nominatie staan voor sloop en waarvan de bewoners tijdelijk in 'wisselwoningen' zijn ondergebracht (vgl. Buiks, 1983). In en rond het Oude Westen ontstaan op dat moment de eerste hulpverleningsprojecten om iets te doen aan de harddrugsoverlast. Deze voorzieningen in en nabij de wijk trekken echter steeds meer harddruggebruikers en dealers aan, zoals de gedoogzone Perron Nul tussen 1988 en 1994. Intussen ontstaat er ook prostitutieoverlast als gevolg van de aanpak van de prostitutiezone op Katendrecht in Rotterdam Zuid (vgl. Meyer, 1983). Midden jaren tachtig wijst de gemeente in de buurt van het Oude Westen een tippelzone aan die tot midden jaren negentig voor overlast zorgt. Aan de westgrens van de wijk vestigen zich in die periode ook verschillende seksinrichtingen en homobars (vgl. De Stoop, 1992). Rond de eeuwwisseling is drugsoverlast nog steeds een serieus probleem, zoals schiet- en steekpartijen en overlast van harddruggebruikers en straatprostitutees op straat, in portieken en in binnenterreinen van sociale wooncomplexen.³⁴ Een straatgroep protesteert kort na de eeuwwisseling tegen de komst van een mobiele gebruikersruimte en de aanwezigheid van opvangvoorzieningen.

3.2.2 Wijkenmerken

Demografisch

De wijk herbergt anno 2015 in totaal 9356 geregistreerde inwoners.³⁵ Dit zijn samen 5179 huishoudens, waarvan het grootste deel bestaat uit eenpersoonshuishoudens, met name onder autochtonen. Er wonen relatief veel jongeren en ouderen. Het aantal 55-plussers is er bijvoorbeeld ongeveer even groot als het aantal kinderen en jongeren tot 23 jaar. De wijk is daarnaast divers als het gaat om de herkomst van de bewoners. Autochtonen zijn als etnische groep het grootst, ondanks dat er opgeteld meer 'allochtonen' wonen.³⁶ De drie grootste niet-westerse groepen zijn bewoners met een Marokkaanse, Surinaamse en Turkse achtergrond. Daarnaast vormen bewoners met een Kaapverdise en Antilliaanse afkomst een aanzienlijke groep. Opvallend is het relatief lage aandeel van Midden- en Oost-Europeanen vergeleken met sociaaleconomisch vergelijkbare wijken elders in de stad (o.a. op Zuid en in West).³⁷ Kinderrijke gezinnen zijn vooral vertegenwoordigd onder huishoudens met een Marokkaanse en Turkse afkomst en eenoudergezinnen vooral onder bewoners met Kaapverdise, Surinaamse en Antilliaanse 'roots'.

³⁴ Ook in de jaren erna zijn er nog regelmatig drugsgerelateerde incidenten: zie onder meer het AD 18-1-2008 'Drugsgevaar ligt altijd op de loer', AD 13-10-2008 'Eetcafé dicht na schieten', RTV Rijnmond 13-7-2009 'Rotterdams café dicht om vermoedelijke cocaïnehandel'.

³⁵ Deze cijfers zijn uit 2015, en afkomstig van: <http://rotterdam.buurtmonitor.nl/jive> (geraadpleegd op 13-5-2016).

³⁶ Definitie Rotterdamse buurtmonitor: "Personen van wie tenminste één van de ouders buiten Nederland geboren is, ongeacht het eigen geboorteland. Het aantal allochtonen is de totale bevolking exclusief autochtonen" (geraadpleegd op 14-11-2014).

³⁷ Er is een groter particulier woningaanbod in die delen van de stad (vgl. De Leeuw, Van Summeren & Snel, 2016).

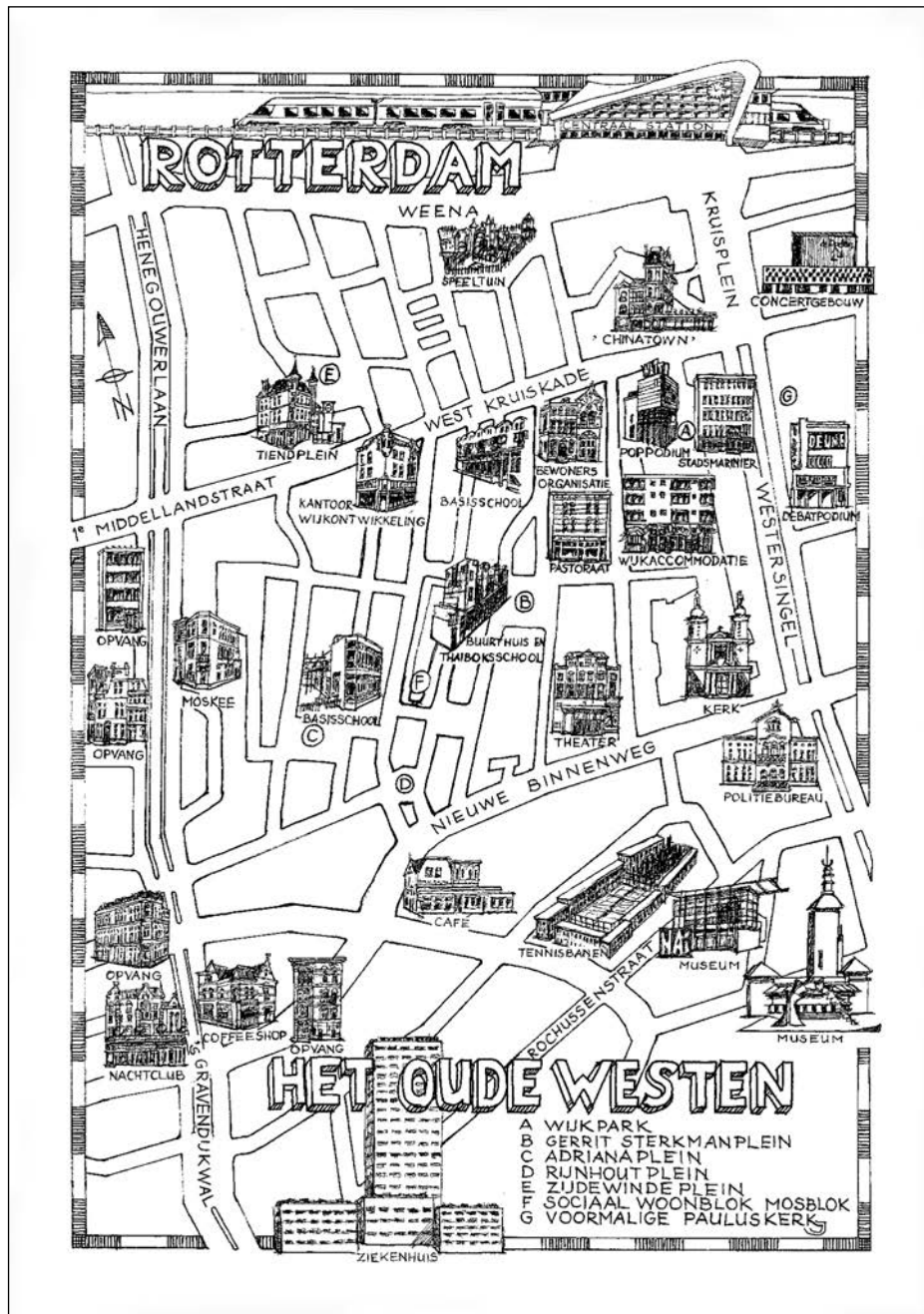
De economische status van de wijk is laag. Het gemiddeld inkomen in het Oude Westen ligt bijvoorbeeld duidelijk onder het stedelijke gemiddelde (29.300 euro). Er is ook sprake van een scheve inkomensverdeling aangezien 65% van de bewoners behoort tot de laagste 40% van alle inkomens. De gemiddelde werkloosheid is hoog en relatief veel huishoudens ontvangen een bijstandsuitkering en/of andere typen uitkeringen. Ten slotte is ook het opleidingsniveau gemiddeld genomen laag, met slechts 27% van het aantal kinderen in de derde klas op het hoger voortgezet onderwijs (HAVO/VWO).

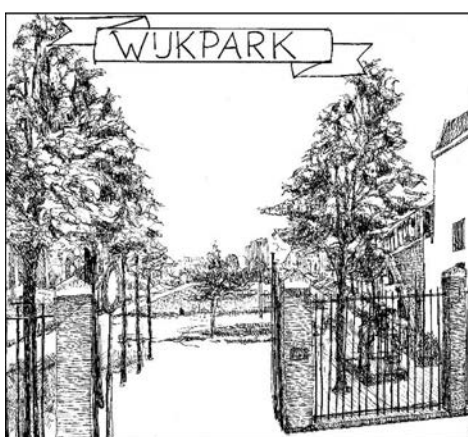
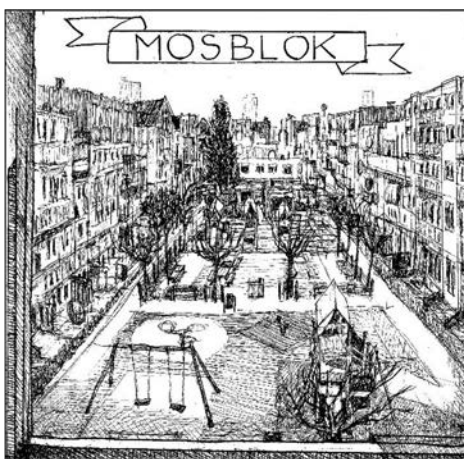
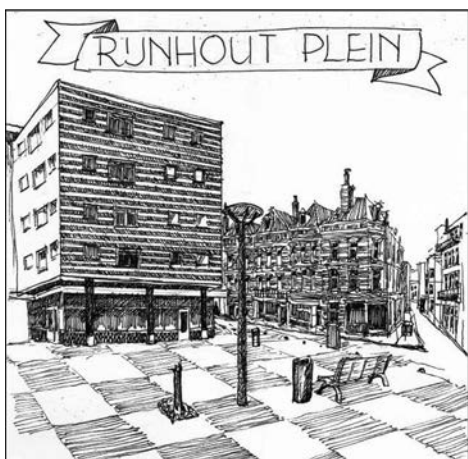
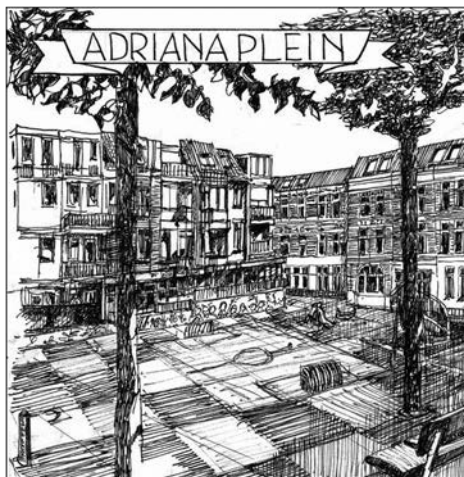
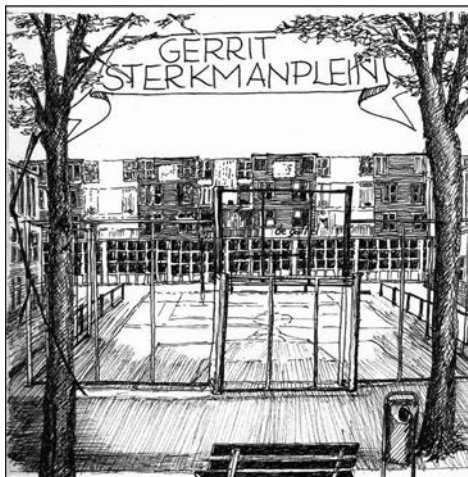
Het Oude Westen kent tevens een woningvoorraad van 4414 woningen waarvan groten-deels huurwoningen (81,2%), vooral in de sociale huursector. Ongeveer de helft van dit woningaanbod is vooroorlogs en de overige helft stamt voornamelijk uit de 'stadsvernieuwing': een periode van sloop, nieuwbouw en renovatie in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Het gaat hierbij vooral om portiekwoningen zonder lift. Tevens zijn er weinig eengezinswoningen. De waarde van woningen is hier gemiddeld genomen laag met 77,5% onder de 150.000 euro en 85% onder de 200.000 euro.

Ten slotte is de omvang van criminaliteit en overlast in de wijk substantieel. Verschillende type vermogensdelicten, verkeersongevallen, vandalisme, winkeldiefstal en mishandelingen vormen de grootste categorieën. Het aantal misdrijven en het aantal meldingen is sinds 2008 duidelijk gedaald, vooral van drugshandel. Ook straatroven en mishandelingen zijn afgenomen en gestabiliseerd. Het veiligheidsindexcijfer – een optelsom van de 'geregistreerde criminaliteit en gerapporteerde gevoelens van veiligheid – binnen de lokale veiligheidsmonitor³⁸ is sinds het 'nieuwe veiligheidsbeleid' van na de eeuwwisseling aanzienlijk gestegen en vanaf 2013 gestabiliseerd rond een krappe onvoldoende.

Oppervlakte	0,59 km ²
Aantal inwoners	9356
Aantal huishoudens	5179
Aandeel alleenstaanden	55,4%
Aandeel allochtonen	71,3%
Aandeel niet-westerse uitkeringstrekkers	23%
Gemiddeld inkomen	24.500 euro (2011)
Aantal woningen	4414
Percentage huurwoningen	81,2% (2014)
Percentage sociale huur	62,8% (2014)
Criminele feiten/1000 inwoners	139,38 (1304)
Woninginbraken/1000 huishoudens	13,90 (72)
Drugshandel/1000 inwoners	2,89 (27)
Agressieve diefstal/1000 inwoners	4,38 (41)

³⁸ In hoofdstuk 4 wordt de methodiek van deze monitor, die centraal staat in het lokale veiligheidsbeleid, nader toegelicht.

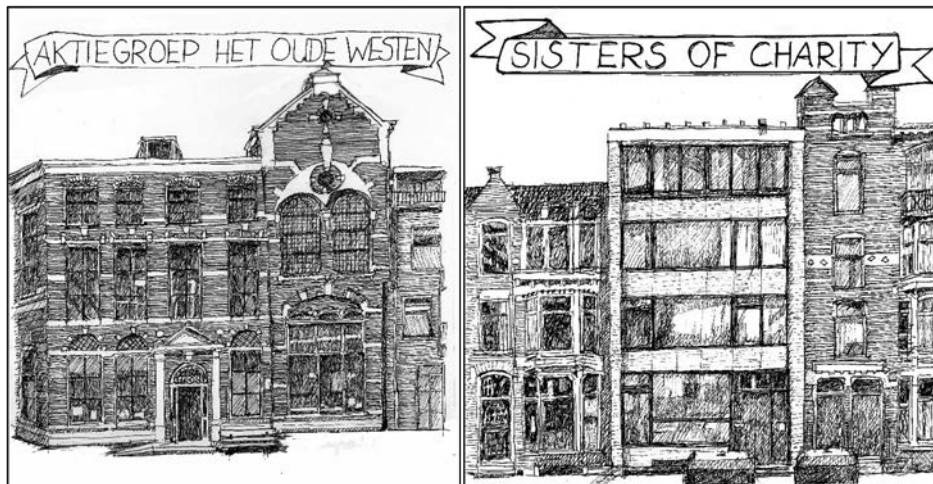




Deze 'onbevolkte' afbeeldingen komen in het derde deel via de respondenten tot leven.

Wijkvoorzieningen

De wijk kent uiteenlopend uitgaansgelegenheden, zoals diverse eethuisjes, volkscafés, Marokkaanse theehuizen, 'sisha lounges' en enkele coffeeshops. Door de wijk heen zijn naast kleine Nederlandse middenstanders een reeks niet-westerse winkeltjes, zoals Afrikaanse (haar)winkels, Surinaamse en Chinese toko's, Marokkaanse slagers en Turkse bakkers, vooral op de West-Kruiskade. De Nieuwe Binnenweg onderscheidt zich hiervan met trendy winkels voor met name de Rotterdamse 'hipsters', zoals antiquairs, vinylzaken, interieurwinkels, kledingboetiekjes en wijnhandels. Aan de buitenranden van de wijk zijn veeleer zakelijke dienstverleners gevestigd, zoals advocatenkantoren en moderne kantoorruimtes aan de Westersingel. De statige 's-Gravendijkwal herbergt naast diverse hippe bars, restaurants en hotels ook een homobar, seksclub en opvangvoorzieningen.³⁹ Tevens zijn er de meer gangbare voorzieningen in de wijk, zoals enkele basisscholen, verzorgingstehuizen, kerken, moskeeën, tennisbanen, speeltuinen, openbare pleintjes en een wijkpark. Er is ten slotte ook op cultureel gebied een ruim aanbod van verschillende voorzieningen, zoals poppodia, een oefenruimte voor muzikanten, een (film)theater, een kunstuitleen met expositieruimte en een instituut voor Duitse taal en cultuur.⁴⁰



³⁹ Een bekend voorbeeld zijn de Sisters of Charity en Nora Storm die op eigen initiatief jarenlang harddrugsverslaafden hebben opgevangen.

⁴⁰ Dat de wijk een voedingsbodem is voor cultureel en creatief talent blijkt onder meer uit schrijvers als Abdelkader Benali en Leni Saris. Ook de moderne kunstenaar Willem de Kooning heeft er begin 20^{ste} eeuw een tijd gewoond en gewerkt (vgl. Romer, 2002).

Het 'bewonersveld'

De wijk kent enkele belangrijke 'hoofddrolspelers'. Ik bespreek hier vooral de meer zichtbare en actieve (groepen) bewoners die invloed hebben op de beleidsontwikkeling ten aanzien van de wijk.⁴¹

Overkoepelende bewonersorganisatie

Kenmerkend voor de wijk is een bewonersorganisatie die begin jaren zeventig is opgericht als reactie op het fysieke verval van de wijk. Oorspronkelijke bewoners, studenten en enkele stakingsleiders uit de haven uitten hun onvrede over het achterstallig onderhoud en beheer van panden in de wijk. Onder meer hun acties hebben geleid tot woningverbeteringen. Voor deze bewonersorganisatie staat centraal dat de wijkaanpak niet ten koste mag gaan van de betaalbaarheid van de woningen in de wijk. Deze bewoners presenteren zich als een organisatie zonder formele leiding. Voor de continuïteit en interne coördinatie is er een bestuur met daaromheen een kring van actieve kernleden. Daaronder hangen tientallen werkgroepen. Het bestuur bestaat uit witte, geëngageerde, sociaal kapitaalkrachtige en tot de middeninkomensgroepen behorende bewoners. De kring van actieve bewoners rond het bestuur en de uitvoerende werkgroepen zijn meer etnisch en sociaaleconomisch divers. Deze bewoners richten zich op fysieke en sociale thema's, zoals sociale cohesie en steun aan kwetsbare bewoners. Ze ontvangt hiervoor ook subsidie voor een 'buurtwinkel' en de ondersteuning van opbouwwerkers en projecten.

Kapitaalkrachtige straatgroep

Aan de westelijke rand van de wijk is er een invloedrijke straatgroep, die rond 2004 is ontstaan als reactie op een gemeentelijk plan om een bus neer te zetten waar harddrugsverslaafden hun methadon zouden kunnen gaan halen. Deze bewoners verzetten zich nu tegen de concentratie van opvang- en zorgvoorzieningen, seksinrichtingen en horeca in hun straat. De groep bestaat uit een bestuur, een kring van actieve leden die dit dagelijkse bestuur ondersteunen, een commissie voor luchtkwaliteit (als gevolg van een open tunnelbak waar doorgaand autoverkeer passeert) en een websitebeheerder. Het gaat vooral om al langer gevestigde kapitaalkrachtige bewoners die zich richten op de leefbaarheid en veiligheid van hun eigen straat en minder op de wijk als geheel. Deze straatgroep draait op contributies van haar leden en sponsors. Het bestuur heeft zijn politieke lijntjes richting de burgemeester en naar wethouders.

⁴¹ Er wonen ook sociaal en economisch kwetsbare mensen die vooral overleven en zich gezien hun leefsituatie weinig met de wijk bemoeien. Zij zijn vooral informeel gesproken tijdens (participerende) observaties van activiteiten en evenementen in de wijk.

Activistische solisten

Er zijn ook gevestigde bewoners die zich op eigen titel laten horen. Het zijn vaak bewoners die zich niet (meer) vertegenwoordigd voelen door de bestaande bewonersorganisatie en andere bewonersgroepen die actief zijn in de wijk. Zij willen zich niet conformeren aan bestaande collectieven. Zij profileren zich liever los van gezamenlijke strategieën, standpunten, taakverdelingen en afspraken. Ze kijken vaak vanuit persoonlijke ergernissen en particuliere belangen naar problemen in de wijk. Een bredere visie in de wijk staat bij hen meestal minder centraal. Zo laten ze zich vooral horen over het, in hun ogen, vaak (dis)functioneren van de wijk, de andere bewoners(collectieven) en het beleid. Ze hebben meestal weinig middelen om zich te kunnen mengen in beleidsdiscussies en wijkontwikkelingen anders dan via het inspreken tijdens openbare bijeenkomsten van het stadsbestuur en de deelgemeente over hun wijk.

Wijkentrepreneurs

Er zijn ook kapitaalkrachtige bewoners met een ondernemende insteek in de wijk. Dit zijn vaak zelf winkeliers, zelfstandigen zonder personeel of bewoners met beroepsmatige ervaring in het opzetten van nieuwe ideeën en concepten. Zij tasten vaak af wat de mogelijkheden zijn om de wijk sociaal en economisch verder te ontwikkelen en kloppen hiervoor aan bij de gemeente, de woningcorporatie en particulieren om te investeren in de uitstraling, het woon- en winkelaanbod en nieuwe evenementen en projecten in de wijk. Dit type bewoner varieert in culturele en sociaaleconomische oriëntatie. Zo zijn sommigen vooral geïnteresseerd in kunst en cultuur, waar anderen meer sport & welzijn stimuleren.

Culturele zelforganisaties

Vanuit etnische minderheidsgroepen zijn er ook bewoners actief, zoals een vereniging die is opgezet door en voor Marokkanen in de wijk. Zij maken in tegenstelling tot een groep Turkse bewoners geen onderdeel uit van de centrale bewonersorganisatie in de wijk. Deze vereniging huurt op het moment van het onderzoek een ruimte van een gesubsidieerde jongerenwerkorganisatie in de wijk. Het bestuur en haar leden bestaat uit mannen van verschillende generaties. Ze organiseren activiteiten voor de eigen doelgroep en soms ook voor de wijk. Er zijn ook nog andere particuliere initiatieven, zoals een Surinaams kinderkoor en meisjesgroep. Daarnaast huren diverse culturele verenigingen een ruimte in de wijk maar zijn niet op de wijk gericht, zoals organisaties van Chinezen, Portugezen en Hindoestanen.

Jongeren

Het goedkope sociale huurwoningaanbod trekt onder andere veel etnische minderheden naar de wijk. Deze gezinnen zijn vaak kinderrijk, waardoor kinderen en jongeren goed vertegenwoordigd zijn in het straatbeeld. Hierbinnen zijn vooral jongeren met een Marokkaanse achtergrond zichtbaar aanwezig. In een periode met nationaal en lokaal 'Marokkanenbeleid'

is het ook de groep waar veel over gesproken wordt door politici, bestuurders, ambtenaren, professionals en bewoners. Deze jongeren vormen niet één groep, maar trekken in wisselende samenstelling met elkaar op of komen elkaar binnen de wijk tegen. Het gaat voornamelijk over tieners, adolescenten en jongvolwassenen die zich ophouden op straat en binnen jongerenvoorzieningen in de wijk, zoals een buurthuis en een vechtsportschool. Hun invloed op het lokale veiligheidsbeleid is vooral indirect aangezien ze zich als ‘doelwit’ regelmatig van dit beleid afkeren of zich er juist (symbolisch) tegen verzetten door in discussie te gaan met handhavers en/of via rapmuziek over te spreken. In uitzonderlijke gevallen stappen ze naar politici om hun onvrede te uiten.

Deel II Antwerpen

3.3 Antwerpen Noord

Ook Antwerpen Noord is een wijk met een negatieve reputatie op het vlak van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. Ze komt bijvoorbeeld vooral in het nieuws ten aanzien van de problemen rond drugsoverlast, prostitutie en zwerfafval. De laatste jaren is deze wijk tegen het stadscentrum aan steeds meer aan het veranderen en is er ook meer media-aandacht voor kwaliteiten van de wijk, zoals een nieuw openbaar park, de stadsbibliotheek en culturele evenementen. Echter, vooral incidenten in het kader van onveiligheid spreken nog steeds tot de verbeelding. Ook hier reproduceren (voormalige) bewoners soms dit imago, zoals Patrick Conrad, een schrijver die in deze wijk gewoond heeft (vgl. Vanhecke, 2011):

“Ik volgde hen door de Van Stralenstraat naar het De Coninckplein en kwam in een smakeloos en verloederd no man's land terecht waarvan ik het bestaan niet eens vermoedde. Het was alsof ik , zonder het gewaar te worden, door de spiegel gestapt was die ons van de horror scheidt.’ ‘De Seefhoek,’ zei Albert. ‘De bakermat van het Vlaams Blok.’ [...] ‘Ik weet dat het onzinnig klinkt,’ vervolgde Winter dromerig, ‘maar ik wilde weten waar dat uitschot woonde. [...] Zij wonen niet ver van het pand waar Van Gogh – nog zo’n klereleijer – van november 1885 tot februari 1886, zo las ik op de gedenkplaat, een paar maanden verbleef: in een krotwoning, achter in een steegje dat op de Lange Beeldekenstraat uitgeeft.” (Conrad, 2012: 168-169)



Gedenkplaat Lange Beeldekensstraat nr. 224, 2010



*Vlaams Belang,
Van Maerlandstraat, 2011*

Deze passage correspondeert met het stereotypische beeld dat al lang over de wijk bestaat en refereert voornamelijk aan de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, waarin het extreemrechtse Vlaams Blok veel stemmen kreeg tijdens verschillende opeenvolgende lokale verkiezingen. Inmiddels is deze Antwerpse partij voorbijgestreefd door een meer gematigde rechts-conservatieve partij die zich tevens succesvol profileert op het gebied van veiligheid. Tegelijkertijd hebben ook progressieve partijen een substantiële achterban in de wijk, met name de sociaaldemocraten die voor het eerste niet meer in het stadsbestuur vertegenwoordigd zijn sinds 2013. De kwalificatie 'no man's land' past in een spannend boek en vindt hier ook aanleiding in de historie van drugs- en prostitutieoverlast in deze wijk. Echter, ondanks dit soort veiligheidsproblemen, is het geen onbegaanbaar gebied voor buitenstaanders. Ook is het verzet en revanchisme tegen de multiculturaliteit in de wijk tevens niet alom tegenwoordig. Zo zijn achter menig raam de 'zonder haat straat-bordjes' duidelijk waar te nemen. Mede als gevolg van haar specifieke lokale ontstaans- en ontwikkelingsgeschiedenis concentreren zich echter al van oudsher in deze wijk sociaaleconomisch kwetsbare groepen (vgl. Denissen, 1993; Devocht, 1986; Asaert, 2010) en dit is decennia later nog steeds zo, hoewel de etnische diversiteit van de wijkpopulatie is toegenomen.

3.3.1 Ontstaan en ontwikkeling

Antwerpen Noord, een negentiende-eeuwse wijk tegen het centrum van de stad, heeft vanaf het begin de reputatie van een 'volkswijk' gehad vanwege de nabijheid van de Noorderdokken en fabrieken aan de noordzijde van de wijk. Vooral het 'Faboert' – de buurt rond het Stuivenbergplein – had tot na de Tweede Wereldoorlog een berucht imago, net als het nabij gelegen 'Schoolplak' (vgl. Denissen, 1993; Devocht, 1986, 1989). In andere

delen van de wijk woonden echter ook ambtenaren, middenstanders en ‘natiebazen’. Er waren toen al aansprekende winkelvoorzieningen, zoals een overdekte markt (‘de Criée’), speciaalzaken op de Carnotstraat en meubelzaken op de Turnhoutsebaan. Later kwamen er nieuwe winkelgebieden bij, zoals de Offerandestraat, de eerste autovrije ‘winkelwandelstraat’ in de jaren zeventig. De wijk stond tevens bekend om haar uitgebreide horeca-aanbod, eerst in de vorm van cafés en danszalen en later steeds meer door haar ‘dancings’ (vgl. De Graef, 1973; Ennekens, 2006).

In de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw verlieten ook hier autochtone bewoners en ondernemers die het zich konden veroorloven de wijk om rustiger te gaan wonen buiten het drukke centrum en te ondernemen in nieuwe winkelgebieden aan de randen van de stad. Deze vertrekkers zijn toen voornamelijk vervangen door sociaaleconomisch kwetsbare ‘nieuwkomers’, eerst van Noord-Afrikaanse en Turkse origine en vanuit het voormalige Belgisch Congo. Door deze verandering in de samenstelling van de wijk nam ook de onvrede van de achterblijvers en de kansen op conflicten toe. Via een klassiek geworden televisiereportage kreeg de wijk landelijke bekendheid als een plek waar autochtone bewoners probeerden te overleven tussen niet-westerse nieuwkomers die de buurt zouden teisteren.⁴² In datzelfde verkiezingsjaar boekte het Vlaams-nationalistische en extreemrechtse Vlaams Blok haar eerste verkiezingssucces in Antwerpen⁴³ met een grote achterban in deze wijk (vgl. Billiet et al., 1992; Billiet & de Witte, 2001; Swyngedouw, 2000). Er zijn op dat moment tevens bewoners en ondernemers die deze onvrede over de ‘verkleuring’ van de wijk niet delen en sinds eind jaren tachtig een statement probeerden te maken tegen de uitsluiting van niet-westerse ‘nieuwkomers’, zoals vanuit een wijkcentrum aan het Willy van der Steenplein (vgl. Van Puymbroeck, 2014).

In de jaren tachtig en negentig nemen klachten over criminaliteit en overlast in de wijk verder toe. De raamprostitutie vond er bijvoorbeeld tot ongeveer de jaren zeventig discreet plaats, maar is in de jaren tachtig en negentig meer zichtbaar geworden met de komst van Afrikaanse en Oost-Europese vrouwen en de zweem van georganiseerde misdaad die er dan omheen komt te hangen (vgl. De Stoop, 1992). Ook de drugsoverlast blijft een toenemend serieus probleem in de wijk, zoals softdrugshandel vanuit verschillende Marokkaanse theehuizen en harddrugshandel op verschillende beruchte plekken in de wijk, zoals het in de volksmond genaamde ‘Spieke’ [winkelhaak] of ‘drielandenpunt’ middenin de wijk en zichtbaar dealgedrag op straat en rond enkele cafés aan en rond het De Coninckplein (vgl. o.a. Decorte et al., 2004). Daarnaast is de fysieke staat van een groot deel van de panden in de wijk ook een serieus probleem geworden. Particuliere eigenaren profiteren onder meer van het tekort aan huisvesting voor groepen ‘nieuwkomers’ door hoge huren te vragen en weinig onderhoud te plegen. De overheid investeert tevens weinig in de fysieke staat van de wijk. De onvrede over het verval van de wijk culmineert in draagvlak voor het Vlaams

⁴² Deze reportage van het actualiteitenprogramma ‘Panorama’ uit 1988 schiep het beeld van een breed gedragen racisme.

⁴³ Deze trend zet zich voort bij landelijke verkiezingen in 1991 en lokaal in 1994 en worden ‘Zwarte Zondagen’ genoemd.

Blok, ondanks de inspanningen vanuit verschillende progressieve bewonerscollectieven en welzijns- en hulpverleningsorganisaties om het tij nog te keren.

In de tweede helft van de jaren negentig en kort na de eeuwwisseling maken onder meer extra Europese investeringsgelden⁴⁴ het mogelijk om de buitenruimte meer aan te kunnen pakken en nieuwe voorzieningen de wijk in te brengen, zoals een nieuw bedrijvencentrum (vgl. Nieuwinckel, 1996), de komst van de centrale bibliotheek en de aanleg van een nieuw stadspark aan de noordkant. De omvang van kwalitatief slechte panden en concentratie van de armoede, mede door een blijvende instroom van nieuwe kwetsbare groepen, levert soms spanningen op tussen bevolkingsgroepen in de wijk. Daarnaast blijven vermogens- en drugsdelicten de wijk karakteriseren, ook na repressieve acties in de jaren negentig en kort na de eeuwwisseling, waarbij conflicten af en toe escaleren.⁴⁵ Tegelijkertijd vestigen creatieve ondernemers en middenklasse bewoners zich hier steeds meer.

3.3.2 Wijkenmerken

Demografisch

Deze wijk kent in 2015 44.531 geregistreerde inwoners (en volgens sommige schatting 10.000 niet- geregistreerden).⁴⁶ De bevolkingsdichtheid is er meer dan vijf keer zo groot als het gemiddelde van de stad. De wijk heeft een relatief jonge populatie die vooral bestaat uit jong volwassenen (20–39 jaar). Er is ook sprake van een oververtegenwoordiging van niet-Belgen in Antwerpen Noord (72,4%).⁴⁷ Er zijn meer dan 150 nationaliteiten vertegenwoordigd in de wijk, waarvan met name Noord-Afrikanen, West-Aziaten, Oost-Europeanen en in kleinere aantallen tevens West-Europeanen en West-Afrikanen. Marokkanen, Turken en Nederlanders springen eruit. Deze groepen zijn op basis van etniciteit tevens ruimtelijk verspreid over de wijk. Oost-Europeanen wonen het meest in het zuidwestelijke deel, West-Aziaten meer in het hart van de wijk en Noord-Afrikanen in het noordoostelijk en zuidoostelijk deel.

De wijk kent vooral veel eenpersoonshuishoudens, vooral onder autochtone Belgen. Onder bewoners met een niet-Belgische achtergrond zijn er vooral gehuwde koppels en partners met kinderen.⁴⁸

Het gemiddelde inkomen in de wijk is zeer laag en ligt met 13.168 euro 6000 euro onder het stedelijke gemiddelde. In totaal heeft meer dan twee derde van de bewoners een netto inkomen onder de 15.000 euro. Het aantal werkenden is in 2012 iets minder dan de helft

⁴⁴ Antwerpen heeft gebruik gemaakt van het URBAN-programma van het Regionale Fonds (EU) (vgl. Burgers & Vranken, 2004: 91-93).

⁴⁵ Zie onder meer verschillende berichten in de Gazet van Antwerpen: 'Bloederige steekpartijen in twee koffiehuisen' (26-3-2010), 'Winkeliers gaan met drugsdealers op de vuist in Antwerpen-Noord', (11-8-2011), 'Drugsgeweld laait weer op in Seefhoek' (13-1-2012).

⁴⁶ Dit zijn de meest recente openbare gegevens (2015) afkomstig van <https://stadincijfers.antwerpen.be>.

⁴⁷ Hierbij is de herkomst van de ouders meegerekend.

⁴⁸ De Stad maakt onderscheid naar 'Belgen uit migratie' en 'vreemdelingen'.

van de beroepsbevolking. Dit is het laagst voor de categorie bewoners tussen de 18 en de 24 jaar. Onder hen is ook het aandeel met een uitkering verhoudingsgewijs het hoogst. Daarnaast is vooral het percentage niet-EU'ers met een uitkering hoog. Dit geldt met name bij huishoudens uit Oost-Afrika, West-Azië, Centraal-Afrika en West-Afrika. Ook het opleidingsniveau is in de wijk gemiddeld laag. Zo heeft in 2011 één op de drie een diploma in het 'secundair onderwijs'⁴⁹ en één op zeven in het voortgezet hoger onderwijs.

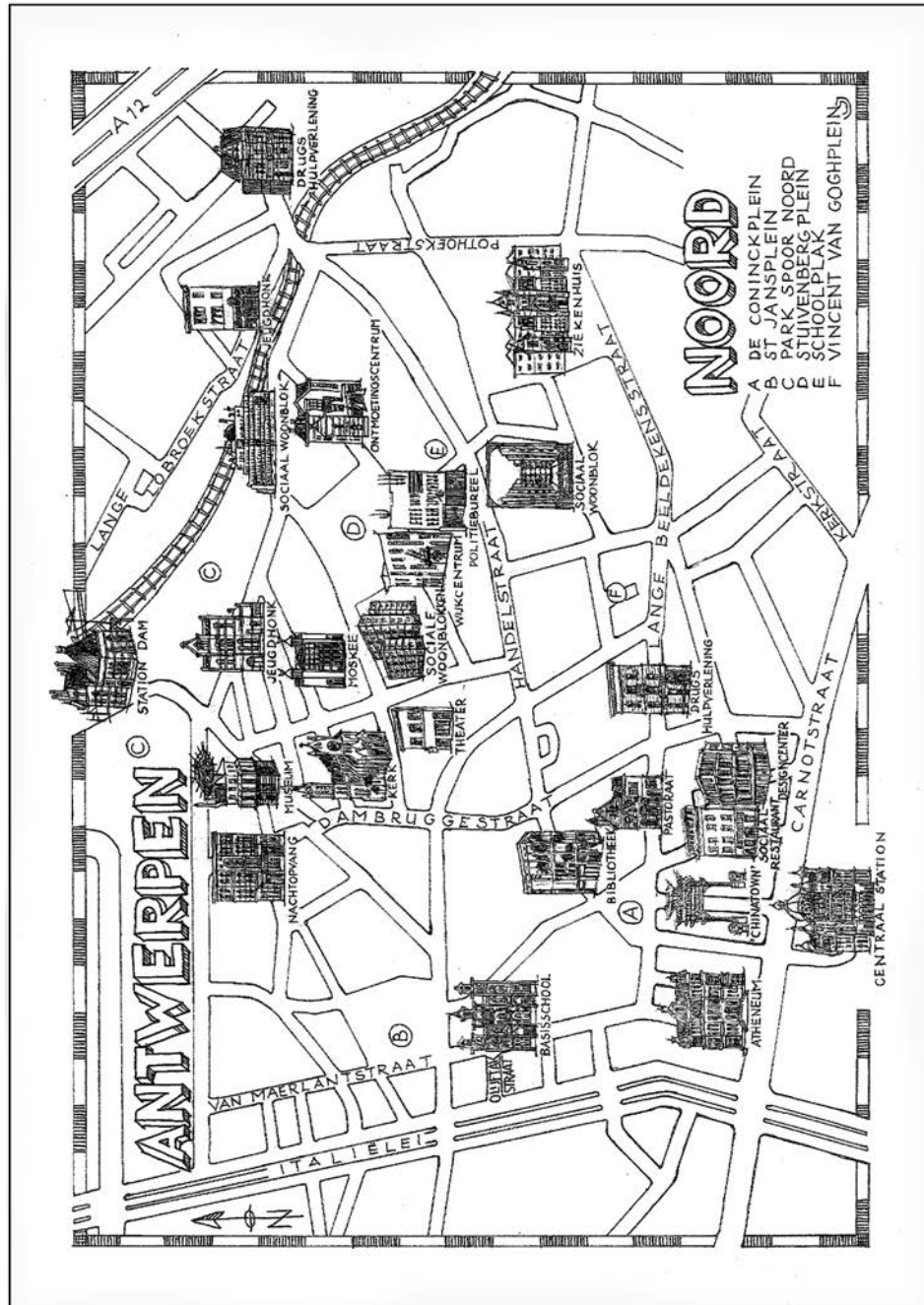
Het grootste deel van de 21.466 woningen bestaat uit huurwoningen (74,2%), met name van particuliere eigenaars. Eén op de tien huishoudens in de wijk woont in een sociale huurwoning. Het gaat vooral om duplexwoningen, studio's en appartementen. Het aandeel eengezinswoningen is hier substantieel (21,5%). De gemiddelde verkoopprijs van het vastgoed in de wijk ligt met 186.724 euro iets minder dan 30.000 euro onder het stedelijke gemiddelde van Antwerpen.

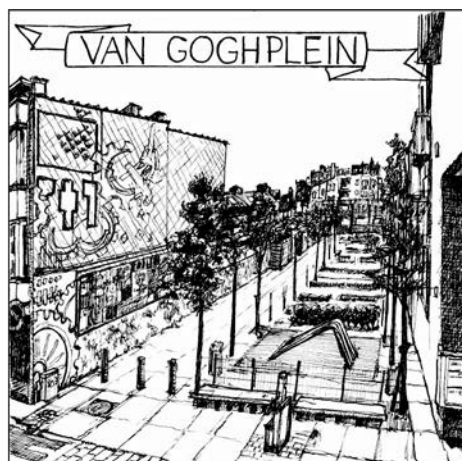
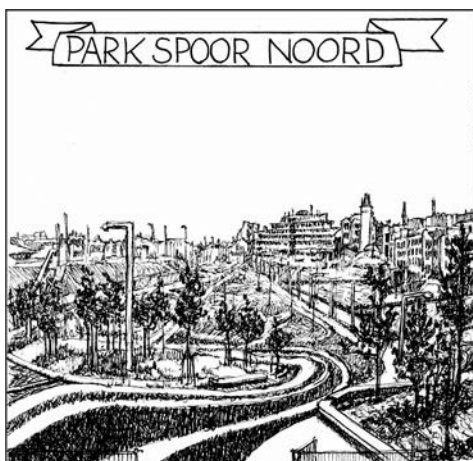
De omvang van de geregistreerde criminaliteit en overlast is redelijk hoog maar tevens aan het afnemen sinds ongeveer 2006. Het westelijke gebied binnen de wijk scoort per 1000 inwoners echter het hoogst. Het gaat vooral om vermogensdelicten (44,1%), diverse vormen van 'overlast', slagen en verwondingen en drugsmisdrijven (9,9%). Het aantal geregistreerde drugsmisdrijven is de laatste jaren hoger dan voor 2008. Het gaat vooral om mensen die hier zijn aangehouden voor drugsbezit (59,4%).⁵⁰

Oppervlakte	3 km ²
Aantal inwoners	44.531
Aantal huishoudens	21.386
Aandeel alleenstaanden	50,7%
Aandeel allochtonen	72,4%
Aandeel niet-westerse uitkeringstrekkers	23,8%
Gemiddeld inkomen	13.168 euro (2012)
Aantal woningen	21.466 (2013)
Percentage huurwoningen	74,2% (2013)
Percentage sociale huur	9,4% (2013)
Criminele feiten/1000 inwoners	122,27 (5445)
Woninginbraken/1000 huishoudens	18,52 (396)
Drugshandel/1000 inwoners	3,97 (177)
Agressieve diefstal/1000 inwoners	3,97 (177)

⁴⁹ Het Vlaamse voortgezet onderwijs kent in het 'algemeen secundair onderwijs' (ASO) een equivalent van de HAVO en het VWO in Nederland als vereiste om in het hogeschool of universitaire onderwijs in te kunnen stromen.

⁵⁰ In bijlage I zijn enkele overzichten van de openbare criminaliteitscijfers voor de wijk te raadplegen.





Wijkvoorzieningen

Buiten twee supermarktketens en een vestiging van bouwmaterialen zijn er weinig grote ondernemers te vinden. Er zijn nog een paar oudere autochtone ondernemers, zoals tabaks- en confectiezaken. De wijk economie bestaat echter vooral uit kleine niet-westerse ondernemers, zoals Marokkaanse slagers en visboeren, Turkse bakkers, Afrikaanse kappers en Pakistaanse nacht- en belwinkels. Het aanbod in namaakkleding en tweedehandsartikelen valt ook op. Daarnaast zijn er middenklasse ondernemers die hippe kleding, woningdecoratie en designmeubelen aanbieden.

De wijk wordt naast het niet-westers etnisch ondernemerschap ook gekenmerkt door een groot aanbod aan horeca. Er zijn Chinese, Marokkaanse, Turkse of Afrikaanse eetgelegenheden, net als broodjeszaken en snackbars. Belgische volkscafés zijn er te vinden op diverse hoeken van straten. Afrikanen hebben cafés aan en rond het De Coninckplein, Portugezen en Oost-Europeanen rond het Sint Jansplein, Marokkanen in de Handelsstraat en Turken voornamelijk in de Van Kerckhovenstraat.

Er is in de wijk ook een uitgebreid netwerk aan gebruikelijke sociale voorzieningen, zoals een bibliotheek, een ziekenhuis, enkele verzorgingstehuizen voor ouderen, diverse ontmoetingsruimtes en een paar buurthuizen. Tevens hebben kinderdagverblijven en scholen in het basis-, middelbaar en hoger onderwijs er hun plaats. Voorzieningen voor kinderen en jongeren zijn er tevens te vinden, zoals openbare pleinen met speel- en sporttoestellen, een buurtsporthal en een groot openbaar park. Op religieus gebied zijn er diverse moskeeën, kerken en een boeddhistische tempel. Ook culturele verenigingen hebben eigen ontmoetingsruimtes in de wijk. Daarnaast zijn er enkele opvangplekken voor dak- en thuislozen, een sociaal restaurant en een medisch centrum voor harddrugsverslaafden.



De wijk kent ten slotte ook de nodige culturele voorzieningen, zoals een cultureel centrum dat wordt gefinancierd vanuit de lokale overheid, diverse autonome wijktheaters en verschillende galeries en expositieruimtes. Regelmatig zijn er in de wijk ook evenementen rond kunst en cultuur vanuit deze theatermakers en kunstenaars. Verschillende objecten herinneren ook aan de cultureel creatieve voedingsbodem van de wijk, zoals tekeningen in de openbare ruimte van Willy van der Steen⁵¹ en het museumatelier van uitvinder en kunstenaar Panamarenko in de Biekorfstraat.

Het 'bewonersveld'

Er zijn enkele (groepen) bewoners die een belangrijk aandeel hebben in de interacties rond veiligheid in de wijk, zowel als slachtoffer, partner van de lokale overheid of als doelwit van beleidsinterventies.

Conservatief bewonersnetwerk

Een groep oudere Belgische bewoners en winkeliers vraagt sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw om meer aandacht voor de aanpak van veiligheidsproblemen in de wijk, zoals (straat)prostitutie en de drugsoverlast. Hun nadruk ligt op het bereiken van politici. Tevens brengen ze hun veiligheidszorgen geregeld voor het voetlicht in de media. Ze mobiliseren politiek draagvlak voor een 'reddingsplan'.⁵² Hun retoriek is alarmerend van toon ("*tegengaan van marginalisering en gettovorming*"), controle en handhavingsgericht ("*het opdrijven van politieacties*") en sociaaleconomisch geïnspireerd ("*het weren van imago verlagende handelszaken*").

Progressief bewonersnetwerk

De wijk kent ook een gevestigd bewonersnetwerk⁵³ dat zich focust op sociale ontmoeting en integratie. Verschillende typen bewoners qua etniciteit, sociaaleconomisch klasse en leeftijd komen hier samen. De actieve bewoners hierbinnen, zijn vaak autochtoon, van middelbare leeftijd en geregeld politiek actief. Ze hebben moeite met de repressieve toon van het lokale veiligheidsbeleid. Kenmerkend is het sociaal insluitende karakter van hun initiatieven, zoals het meer betrekken van kwetsbare groepen. Ze worden ook gesteund door opbouwwerkers. Dit netwerk houdt zich vooral bezig met sociale verbinding in de wijk via pleinfesten en schoonmaakacties.⁵⁴ Ze investeren in positieve beeldvorming over de wijk.

⁵¹ De bedenker en tekenaar van Suske en Wiske (1913-1990) is geboren en getogen aan het Stuivenbergplein.

⁵² Dit netwerk spreekt over een 'Marshallplan', waarin wensen rond preventieve en repressieve acties worden benoemd.

⁵³ Verschillende straat- en pleingroepen vinden hier op ad hoc basis aansluiting bijvoorbeeld rond bewonersbijeenkomsten over de wijk.

⁵⁴ Vaak in het kader van gesubsidieerde stedelijke activeringscampagnes ('Opsinoren') en culturele evenementen.

Actiegroepen

Daarnaast zijn er ook bewoners(groepen) die zich profileren als actievoerders rond specifieke thema's. Een deel van deze groepen komt vooral op tegen overlast en criminaliteit in hun buurt of straat, zoals het verzet tegen de komst van een drugsopvang. Andere actiegroepen richten zich meer op het lot van dit soort kwetsbare groepen in de wijk. Ze vragen bijvoorbeeld aandacht voor vreemdelingen zonder verblijfsvergunning en niet-westerse ondernemers die moeilijker een horecavergunning krijgen en/of behouden. Deze actiegroepen vinden soms ook aansluiting bij gevestigde bewoners(collectieven).

Wijkentrepreneurs

Er zijn ook bewoners met een ondernemende insteek. Dit zijn vaak jongere middenklassers met een winkel, zelfstandigen zonder personeel of bewoners met ervaring in het organiseren van activiteiten. Veiligheidsproblemen vormen geregeld een aanleiding om deze initiatieven te ontplooiën. Hun strategie is vooral gericht op het verbeteren van het imago van de wijk. Ze variëren onderling in hun culturele en sociaaleconomische oriëntatie op de wijk, maar zijn met name geïnteresseerd in kunst en cultuur. Het promoten van de wijk economie is voor hen een speerpunt, zoals het creëren van betere public relations via 'wijkbranding' met wijkambassadeurs, T-shirts, websites en blogs over de wijk.

Culturele zelforganisaties

Diverse culturele organisaties hebben stichtingen opgericht om specifieke doelgroepen te bereiken. Zij hebben vooral inkomsten uit eigen contributiegelden, giften en niet commerciële horeca-activiteiten. Daarnaast zijn er verschillende niet-westerse sociaal-culturele stichtingen met een eigen lokaal in de wijk. Vaak gaat het om informele sociale ontmoeting, maar er zijn ook organisaties met een sociaal-cultureel programma, zoals een Marokkaanse en Turkse culturele stichting in de Stuivenbergbuurt met activiteiten rond (taal)onderwijs, muziek en sport.

Jongeren

Vooraf onder etnische minderheden zijn er veel kinderrijke gezinnen. Binnen dit onderzoek gaat het vooral over die jongeren die zich oriënteren op de eigen wijk en zich daar ook zichtbaar ophouden op straten en pleinen en binnen diverse voorzieningen in de wijk, zoals enkele buurthuizen, jeugdhonken, sportaccommodaties en lokalen van culturele zelforganisaties. Binnen dit onderzoek zijn dit vooral jongeren met een Marokkaans- en Turks-Belgische achtergrond. Hun langere vestigingsduur en hun relatief hoge sociale organisatiegraad spelen daarin een rol (vgl. Van Puymbroeck, 2014). Jongeren zijn ook hier vooral in symbolische zin via hun zelfpresentatie en 'verzet' onderdeel van het beleidsproces.

3.4 Conclusies

De belangrijkste overeenkomsten en verschillen van de twee wijken worden hier besproken om zicht te krijgen op wijkcontexten, waarin perspectieven van de actoren geplaatst dienen te worden.

	Oude Westen (2015)	Antwerpen Noord (2015)
Oppervlakte	0,59 km ²	3 km ²
Aantal inwoners	9356	44.531
Aantal huishoudens	5179	21.386
Aandeel alleenstaanden	55,4%	50,7%
Aandeel allochtonen	71,3%	72,4%
Aandeel niet-westerse uitkeringstrekkers	23%	23,8%
Gemiddeld inkomen	24.500 euro (2011)	13.168 euro (2012)
Aantal woningen	4414	21.466 (2013)
Percentage huurwoningen	81,2% (2014)	74,2% (2013)
Percentage sociale huur	62,8% (2014)	9,4% (2013)
Criminele feiten/1000 inwoners	139,38 (1304)	122,27 (5445)
Woninginbraken/1000 huishoudens	13,90 (72)	18,52 (396)
Drugshandel/1000 inwoners	2,89 (27)	3,97 (177)
Agressieve diefstal/1000 inwoners	4,38 (41)	3,97 (177)

Overeenkomsten

Beide wijken zijn onder vergelijkbare omstandigheden ontstaan en ontwikkeld aan het einde van de 19^{de} eeuw, vooral als gevolg van de groei van de havens in Rotterdam en Antwerpen. De nood aan nieuwe woningen voor de snelle groei van de bevolking en de toen beperkte regelgeving omtrent het bouwen van woningen, maakte dat beide wijken destijds zijn gebouwd door particuliere eigenaren zonder een duidelijk stedenbouwkundig plan. Beide wijken kenmerken zich ook nu nog vaak door een nauw stratenplan en woningen van gemiddeld genomen beperkte kwaliteit, ondanks fysieke ingrepen door de tijd. Duurdere woningen zijn vooral aan de randen van beide wijken gesitueerd.

Vanaf hun ontstaan zijn het ook volkswijken geweest waar verhoudingsgewijs veel arbeiders woonden, naast middenstanders en meer bemiddelde bewoners. Dit karakter heeft hen in het verleden al een negatieve reputatie gegeven als wijken voor 'asocialen'. Ze hebben beiden inmiddels een grote mate van etnische diversiteit opgebouwd in de laatste vier a vijf decennia, waarbij het geheel van niet-westerse bewoners het aantal autochtone bewoners overtreft. Het zijn wijken met relatief veel klein niet-westers ondernemerschap. Een andere opvallende overeenkomst is dat de entree van beide wijken gevormd wordt door een straat met Chinese ondernemers. Het gemiddelde inkomen is in deze wijken ook gemiddeld laag en een bovengemiddeld aantal mensen is tevens afhankelijk van een uitkering.

Beide wijken hebben daarnaast te kampen (gehad) met vergelijkbare problemen rond overlast en criminaliteit. Drugscriminaliteit, prostitutie en jongerenoverlast komen in beide wijken voor en/of hebben zich daar in het (recente) verleden vaak geconcentreerd. Dit soort problemen rond veiligheid dragen bij aan het voortbestaan van hun negatieve imago. Op basis van relatieve criminaliteitscijfers (per 1000 inwoners) valt het op dat de omvang van 'agressieve diefstallen' (straatroof en overvallen) voor beide wijken bij elkaar in de buurt komt. Ook zijn het twee wijken waar criminaliteit en overlast de laatste jaren daalt na periodes van serieuze bedreiging van de algehele leefbaarheid en veiligheid.⁵⁵

Verschillen

Er zijn daarnaast diverse aantoonbare en fundamentele verschillen tussen deze twee wijken. Het gaat hierbij onder meer om verschillen in: 1) de omvang van deze wijken, 2) de etnische diversiteit, 3) de sociaaleconomische status, 4) het type woningaanbod en de mate van fysieke herstructurering, 5) de mate van bewonersparticipatie en 6) de aard en omvang van criminaliteit en overlast:

1. In omvang zijn deze beide administratief ingedeelde wijken verschillend. Antwerpen Noord is ongeveer vijf keer groter dan het Oude Westen en telt ongeveer vier keer zoveel inwoners.
2. Ook is de etnische diversiteit hoger in deze wijk, die naast bewoners van Marokkaanse en Turkse origine ook grote groepen Afrikanen, Oost-Europeanen en onder meer Afghanen kent. Deze groepen zijn hier ruimtelijk meer verdeeld, wat invloed heeft op het straatbeeld. Er is bijvoorbeeld een straat met Marokkaanse winkeliers, een straat met een concentratie van Turkse ondernemers en een clustering van voornamelijk Afrikaanse ondernemers in enkele straten. In het Oude Westen zitten onder meer Marokkaanse, Turkse en Surinaamse winkeliers samen in één van de winkelstraten. Ook wonen deze groepen daar dichterbij elkaar. Dit heeft te maken met de oppervlakte van de wijk en een minder vrij toegankelijk woningaanbod.
3. Een ander belangrijk verschil is dat de economische positie van bewoners in Antwerpen Noord gemiddeld (veel) lager is dan in het Oude Westen. Kenmerkend voor het straatbeeld is hier bijvoorbeeld de grotere omvang van zichtbare armen, welke in veel gevallen ook vaak autochtone Belgen zijn. Ook de woonomstandigheden in verschillende (particuliere) wooncomplexen zijn van een lagere kwaliteit. Ook het aantal charitatieve en welzijnsinitiatieven verraadt een grotere omvang van economische problematiek die in Rotterdam verhoudingsgewijs minder zichtbaar en ernstig is.
4. Er zijn daarnaast aantoonbare verschillen in de fysieke staat van beide wijken, ondanks een vergelijkbare ontstaansgeschiedenis. In het Oude Westen is in eerdere fases al meer ingegrepen in de bouwkundige staat van (een deel van) de woningen en straten, zoals

⁵⁵ In bijlage I zijn enkele openbare criminaliteitscijfers van beide onderzoekslocaties te raadplegen.

het doorbreken van lange smalle straten om meer bewegingsruimte, licht en lucht en overzicht te creëren. Ook een groot deel van deze slechte woningvoorraad is in het verleden aangekocht door de lokale overheid en destijds gesloopt of gerenoveerd. Momenteel gebeurt dit door een woningcorporatie die een groot deel van deze sociale huurvoorraad beheert. De wijk oogt daardoor ook moderner dan Antwerpen Noord, waar woningen vooral in handen zijn van kleine particuliere eigenaars die vaak minder investeren in hun panden. Het aantal slechte panden dat daar opgekocht en verbeterd wordt door de lokale overheid is er ook kleiner.

5. De sociale staat van beide wijken is tevens verschillend. Het Oude Westen is een wijk met een rijk sociaal bewogen en tolerant verleden, welke zich kenmerkt door een bewonersorganisatie met historisch veel politieke invloed. Sociaaleconomische en interetnische solidariteit staat hier voorop. In Antwerpen Noord zijn er tevens bewonersgroepen (geweest) die zich hiervoor inzetten, maar die zijn vaak op een lager schaalniveau dan de hele wijk georganiseerd en concurreren – mede door de grotere omvang van de wijk – met bewonerscollectieven die politiek ingang hebben gevonden en een minder sociaal insluitende benadering hebben van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen.
6. Ook ten aanzien van de geregistreerde veiligheid zijn enkele verschillen te onderscheiden. In relatieve zin (gerekend per 1000 inwoners) valt op dat de omvang van geregistreerde criminaliteit hoger ligt in Antwerpen Noord bij aanvang van dit onderzoek. Pas in 2012 komt deze in de buurt van de omvang in het Oude Westen. Daarna daalt deze, zelfs tot onder het niveau van het Oude Westen. Dit weerspiegelt waarschijnlijk het verschil in beleidsinzet op beide wijken door de tijd. Ingezoomd op woninginbraken (per 1000 huishoudens) valt op dat deze in Antwerpen Noord sinds 2006 een stuk hoger liggen. Dit kan onder andere te maken hebben met de beperktere compactheid van deze wijk en de mogelijkheden die dit biedt tot informele sociale controle. Daarentegen zijn de relatieve cijfers ten aanzien van ‘drugshandel’ in het Oude Westen vooral tot 2009 veel hoger geweest. Door een substantiële en stabielere daling sinds 2013 ligt dit relatieve cijfer inmiddels onder dat van Antwerpen Noord.

Geconcludeerd moet worden dat, hoewel de wijken veel van elkaar weg hebben, Antwerpen Noord negatiever scoort als het gaat om de omvang van criminaliteit en overlast, fysieke herstructurering, bewonersparticipatie in beleid, aantal bereikbare sociale huurwoningen en het armoedeniveau. In de komende hoofdstukken kunnen we nagaan of deze verschillen van invloed zijn op de perspectieven van de geïnterviewde actoren. Maar voordat we daarop ingaan, wordt eerst de lokale en bovenlokale beleidscontext rond veiligheid van beide onderzoekslocaties besproken in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 4

Het ‘papieren’ beleid rond veiligheid in de onderzoekslocaties

“Too often we read about vital public services without realizing how these public policies result from the aggregation of the separate actions of many individuals”
(Lipsky, 2010: xii-xiii)

4.1 Inleiding

De bestuurskundige Lipsky (2010) wijst met zijn klassieker ‘street-level bureaucracy’ (org. 1980) op het belang van onderzoek naar de invloed van uitvoerders op beleid in de praktijk. In dit hoofdstuk wordt eerst het ‘papieren beleid’ rond veiligheid geschetst, als context van de perspectieven van ‘street-level bureaucrats’ in deel III van dit boek. Hierbij is aandacht voor de historische ontwikkeling van het ‘integrale veiligheidsbeleid’ in Rotterdam en in Antwerpen van na de eeuwwisseling. De hoofdlijnen van de lokale veiligheidsprogramma’s tussen 2002 en 2012 worden hier kort uiteen gezet. Onderdeel hiervan zijn, naast veiligheidsmaatregelen, ook investeringen in stedelijke ontwikkeling, welzijn en zorg die onderdeel zijn geworden van de integrale aanpak. Hierbij is aandacht voor de lokale politiek-historische context van deze beleidsontwikkelingen in beide steden. Wat zijn bijvoorbeeld de diverse instrumenten van dit ‘nieuwe veiligheidsbeleid’ in beide steden? Hoeveel impact heeft de opkomst van rechts-populistische partijen hierop gehad? Naast de inhoud van het beleid gaat het hier ook om het veiligheidsdiscours, waarin dit beleid verwoord is in een lokaal politiek klimaat. De ontwikkeling van deze retoriek en de inhoud van het lokale veiligheidsbeleid in Rotterdam vormen het eerste gedeelte van dit hoofdstuk. In het tweede deel gaat het over deze ontwikkelingen in Antwerpen. Ten slotte worden in het derde deel de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in het veiligheidsbeleid tussen beide steden op een rijtje gezet.

Zij vormen samen de beleidscontext, waarbinnen actoren betekenis geven aan veiligheid en beleid. Eerst worden ontwikkeling van het Nederlandse veiligheidsbeleid besproken.

4.2 Beleidscontext van het Oude Westen

Op verschillende overheidsniveaus is er in de afgelopen decennia beleid gemaakt dat invloed heeft (gehad) op de aanpak van overlast, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens in de onderzoekslocatie. Achtereenvolgens komen kort landelijke, stedelijke en deelgemeentelijke beleidsplannen aan bod.

4.2.1 Bovenlokaal beleid rond veiligheid

De Nederlandse overheid werkt al enkele decennia aan veilige steden, buurten en wijken, eerst vooral rond de aanpak van criminaliteit. Later is dit verbreed naar een veiligheidsbeleid, mede als gevolg van ontwikkelingen in steden rond vormen van overlast. Vanaf de jaren negentig zijn fysieke, sociale en politieke maatregelen steeds meer met elkaar vervlochten geraakt om veiligheid te kunnen waarborgen. Het veiligheidsbeleid is vooral in samenwerking tussen landelijke en lokale overheden gevormd. Hier worden eerst de hoofdlijnen van de ontwikkeling van dit landelijke veiligheidsbeleid geschetst.

Landelijk veiligheidsbeleid

Criminaliteitsbestrijding is lang het exclusieve terrein van politie en justitie. Pas in de tweede helft van de jaren zeventig wordt een aanzet gegeven tot een politieel preventiebeleid met het rapport 'Politie in Verandering' (1977). Hierin wordt gepleit voor een politie dichtbij de burger om proactief te kunnen werken op de preventie van criminaliteit op wijkniveau. Op landelijk niveau wordt ingezet op de voorkoming van misdrijven, onder meer via projecten tegen vandalisme en 'kleine criminaliteit' (vgl. Rood-Pijpers et al., 1995; Cachet, 2008). De Commissie Kleine Criminaliteit krijgt de opdracht om onderzoek te doen naar oorzaken van stijgende criminaliteit in de jaren zeventig en tachtig. Dit leidt tot de beleidsnota 'Samenleving en Criminaliteit' (1985). Er worden vervolgens experimentele preventieprojecten en platformen opgezet samen met het bedrijfsleven, vakbonden, verzekeraars en woningbouwcorporaties (vgl. Rood-Pijpers et al., 1995). Begin jaren negentig start een 'geïntegreerd veiligheidsbeleid' onder een paars kabinet.⁵⁶ Het lokaal overheidsbestuur wordt de regisseur van deze 'veiligheidsketen'. Een landelijke 'Directie Criminaliteitspreventie' coördineert en monitort dit beleid via jaarlijkse integrale veiligheidsrapportages (vgl. o.a. De Haan, 1995; Cachet, 2008).

Dit lokale veiligheidsbeleid is in het nieuwe millennium voortgezet en verder uitgebreid. Er verschijnen twee veiligheidsnota's van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van

⁵⁶ Dit kabinet Kok I (1994-1998) bestaat uit sociaaldemocraten (rood), liberalen (blauw) en sociaalliberalen (groen).

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁵⁷, waarin het veiligheidsbeleid wordt uitgebreid. Enerzijds ligt de focus daarin op de integrale samenwerking tussen departementen, strategische allianties met gemeenten en integrale overleggen en interventies. Anderzijds is het preventieve en repressieve instrumentarium in dit beleid verbreed, zoals de uitbreiding van gebiedsverboden⁵⁸ (vgl. Brouwer & Schilder, 2008), de invoering van bestuurlijke boetes (vgl. Harmann, 2005; Mein, 2005) en nieuwe mogelijkheden voor gedragsbeïnvloedende maatregelen (vgl. Koemans, 2011). Interventies rond het dwingend aanpakken van specifieke doelgroepen worden tevens voortgezet.⁵⁹ Andere maatregelen zijn een nieuwe wet om burgers op basis van inkomen te mogen weigeren in wijken met veel lage inkomens.⁶⁰ Ook start er een meerjarenplan om dak- en thuislozen van de straat te halen en in opvangtrajecten onder te brengen.⁶¹

Landelijk Grotestedenbeleid

Naast nationale beleidskaders voor het lokale veiligheidsbeleid zijn er tevens beleidsontwikkelingen geweest die ook aan veiligheid raakten. Het Grotestedenbeleid (GSB) van midden jaren negentig was bijvoorbeeld een extra investeringsprogramma op verzoek van vier grote steden die met bovenmatige problemen kampten, ondanks eerdere periodes van landelijke fysieke en sociale beleidsmaatregelen tijdens de 'stadsvernieuwing' en de 'sociale vernieuwing'.⁶² Veiligheid en leefbaarheid waren hier ook een onderdeel van. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig is ingezet op meer differentiatie van de eenzijdige fysieke en sociale structuur van stadswijken te krijgen om zo na jaren van 'stadsvlucht' weer meer hogere inkomensgroepen deze wijken in te krijgen.⁶³ Vanaf 2003 zette de Rijksoverheid een landelijke 'wijkenaanpak' op met aanvullende maatregelen in 56 geselecteerde wijken. Begin 2007 is er een 'programmaminister' van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) aangesteld die verantwoordelijk werd voor een actieprogramma⁶⁴ om in tien jaar tijd in veertig wijken

⁵⁷ 'Naar een Veiliger Samenleving' in 2002 en 'Veiligheid begint bij voorkomen' in 2007. Onderdeel van het laatste programma is de reductie van overlast met 25% in 2010. Het bijbehorende 'Actieplan Overlast en Verloedering' (2008) gaat in op knelpunten in de aanpak.

⁵⁸ Kamerstukken II 2007-2008, 31467, nr.1: Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast.

⁵⁹ Kabinetsbeleid 'Voorkomen Criminele Loopbaan Allochtone Jongeren' (2006-2009) en (2009-2012). Ook twee kamerbrieven: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 268, nr. 13: 'Aanpak Marokkaans-Nederlandse Risicjongeren: Grenzen stellen en Perspectief bieden' en Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 26 283, nr. 52: 'Kabinetsbeleid Antilliaans-Nederlandse probleemjongeren vanaf 2010'.

⁶⁰ 'Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek' (22 december 2005). Dit wordt ook de 'Rotterdam-wet' genoemd aangezien deze er is gekomen op aandringen van de toenmalige Rotterdamse wethouder Schrijer die aandrang op deze interventiemogelijkheid.

⁶¹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006) 'Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang'.

⁶² Vanuit de nota 'Sociale Vernieuwing' (1990) ontstonden de eerste lokale projecten rond wijkbeheer, individuele trajectbegeleiding van kwetsbare doelgroepen, de installatie van sociaal-cultureel werkers en buurtcoördinatoren en werden ook bewoners meer betrokken.

⁶³ In 1997 bracht het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) de nota 'Stedelijke Vernieuwing' uit.

⁶⁴ Ministerie van VROM (2007) 'Actieplan Krachtwijken, van aandachtswijk naar krachtwijk' (TK 2006-2007, 30995, nr.7).

verbeteringen te realiseren rond wonen, werken, leren & opgroeien, veiligheid en integratie. De onderzoekslocatie is er hier één van.

4.2.2 Stedelijk veiligheidsbeleid

Rotterdam wordt vanaf het begin van de 21^{ste} eeuw geassocieerd met haar lokale veiligheidsbeleid. Het verkiezingssucces van Leefbaar Rotterdam tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2002 resulteerde in het einde van de lokale sociaaldemocratische bestuurstraditie en een collegeprogramma met voornamelijk veiligheidsaccenten.⁶⁵ De ontwikkeling van een integraal lokaal veiligheidsbeleid startte echter eerder en kende een aanloop in enkele ontwikkelingen op lokaal en nationaal niveau.

De beleidsontwikkelingen sinds de eeuwwisseling zijn in een bredere historie te plaatsen, waarin criminaliteitsbestrijding vooral bestond naast fysieke, sociale en economische interventies. Diverse commissies⁶⁶ adviseerden om Rotterdam cultureel, economisch en sociaal meer te versterken. Zo werd geïnvesteerd in sociaal werkers en bewonersparticipatie om de leefbaarheid en sociale cohesie in wijken te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is het project 'Opzoomeren', waarbij bewoners gefaciliteerd door de lokale overheid zorg dragen voor een schone en gezellige straat (vgl. Duyvendak & Van der Graaf, 2001). In 2001 werd de stad tevens de Europese culturele hoofdstad.

Vanaf de jaren zeventig vinden meer en meer maatregelen plaats tegen criminaliteit en overlast. Eind jaren zeventig werd bijvoorbeeld een einde gemaakt aan de prostitutie op Katendrecht (vgl. Meyer, 1983; Goderie & Boutellier, 2006), eerst nog met de opening van een nieuwe tippelzone tegen het centrum van de stad en later verder naar de rand van Rotterdam-West.⁶⁷ In de jaren tachtig werden vanuit het landelijke criminaliteitspreventiebeleid de eerste anti-vandalisme projecten in onder meer Rotterdam gestart. Er werd hierbij eerst nog gesproken over bestuurlijke preventie, daarna over wijkgerichte preventie en vanaf 1993 over een lokaal 'geïntegreerd veiligheidsbeleid'. Klachten over onveiligheid deden het sociaaldemocratisch stadsbestuur besluiten om een openbare gedoogzone voor harddrugsgebruikers achter het Centraal Station ('Perron Nul') te sluiten (vgl. Rosenthal et al., 1995; Visser, 1996).⁶⁸ In deze bestuursperiode (1994–1998) werden de eerste stappen naar een uitgebouwd lokaal veiligheidsbeleid gezet, zoals een Projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid, een speciale wethouder voor veiligheid, een lokale veiligheidsmonitor en het werken met wijkveiligheidsplannen en integrale veiligheidsrapportages (vgl. Marks & Van Sluis, 2008). Eind jaren negentig komt er een omslag naar een meer gesystematiseerd veiligheidsbeleid (vgl. De Haan, 1997; Van de Bunt, 2006).

⁶⁵ Het College van 'leefbaren', christendemocraten en liberalen (2002-2006) communiceerde over een 'veiligheidsstad'.

⁶⁶ Adviescommissie Sociaal-Economische Vernieuwing Rotterdam (1987) en Commissie Sociale Vernieuwing (1989).

⁶⁷ De eerste locatie – de G.J. de Jonghweg – op loopafstand van het Oude Westen en de laatste locatie – de Keileweg – bij de wijk Spangen.

⁶⁸ Deze gedoogzone werd gezien de locatie en activiteiten die daar plaatsvonden 'Perron Nul' genoemd.

Ondertussen werden er eind jaren negentig extra veiligheidsplannen gesmeed om blijvende zorgen over criminaliteit en overlast van bewoners te beantwoorden die ze middels protest voor het stadhuis communiceerden.⁶⁹ Dit resulteerde in het eerste vijfjarenactieprogramma (2001–2005) rond veiligheid.⁷⁰ Vooral met behulp van repressieve retoriek rond de aanpak van urgente problemen rond veiligheid werd die grote maatschappelijke onrust politiek gekanaliseerd en kreeg een opgeschroefd veiligheidsbeleid versneld zijn beslag onder een nieuw stadsbestuur onder leiding van het Leefbaar Rotterdam van Pim Fortuyn (2002–2006) (vgl. Tops, 2007b). Dit College promoveert veiligheid tot de hoogste beleidsprioriteit en bouwt het lokale veiligheidsbeleid verder uit.⁷¹ Er komen nieuwe overlegstructuren en beleidsinstrumenten om veiligheid en veiligheidsbeleving van Rotterdammers te verbeteren. In de eerste plaats is de veiligheidsretoriek gestoeld op het herstellen van het vertrouwen van burgers in de lokale overheid. Er wordt vooral terminologisch uit een ander vaatje getapt: het gaat voortaan om 'actieprogramma's', 'targets' en 'afrekenbaarheid' in plaats van beleids-visies en -plannen. Het 'new public management' wordt met andere woorden geïntroduceerd in het Rotterdamse veiligheidsbeleid. De burgemeester stelt zelf ook afgerekend te willen worden op gestelde doelen, zoals het 'eliminieren' van 'onveilige wijken'. Het College laat hiervoor een instrument maken om veiligheid en veiligheidsbeleving in wijken te kunnen volgen. Het wordt door de gemeente gebruikt om de inzet van maatregelen mee te prioriteren.

De Rotterdamse Veiligheidsindex

In deze monitor zijn veiligheidsscores opgebouwd uit drie verschillende gegevens. Voor één derde bestaan ze uit 'objectieve' gegevens, zoals meldingen en aangiften van criminaliteit en overlast uit registratiesystemen van de politie en brandweer. Daarnaast tellen voor twee derde deel *gerapporteerde onveiligheidsgevoelens en slachtofferschap* mee. Om deze verschillende soorten gegevens op te kunnen tellen, worden deze vertaald naar gemiddelde afwijkingen van het rekenkundig gemiddelde ('z-scores'). Voor acht veiligheidselementen worden deze scores berekend. Deze scores krijgen een wegingsfactor voor de invloed die elk veiligheidselement heeft op veiligheidsgevoelens. Ten slotte tellen ook 'contextgegevens' mee in de berekening van de indexscore, zoals de gemiddelde woningwaarde, de etnische samenstelling van de wijk, het percentage uitkeringsgerechtigden en de buurttevredenheid. De totaalscore van een wijk wordt omgezet naar een indexscore op een schaal van één tot tien. Er worden vijf categorieën onderscheiden: 'onveilige wijken' (<3,9), 'probleemwijken' (3,9–5), 'bedreigde wijken' (5–6), 'aandachtswijken' (6–7,1) en 'veilige wijken' (>7,1) (Gemeente Rotterdam, 2012a).⁷²

⁶⁹ Dus nog tijdens een college onder leiding van de sociaaldemocraten.

⁷⁰ Vijfjaren Actieprogramma 2001–2005: 'Versterking veiligheid Rotterdam' met aanvankelijk een budget van 6 miljoen euro.

⁷¹ Collegeprogramma 2002–2006: 'Het nieuwe elan van Rotterdam. En zo gaan we het doen' met 100 miljoen euro extra voor veiligheid.

⁷² Sinds 2014 werkt de gemeente met het Wijkprofiel, waarin de Veiligheidsindex samen met een Sociale Index en een Fysieke Index een breder beeld geeft van de staat van de Rotterdamse wijken. Hierin worden subjectieve en objectieve scores los van elkaar gepresenteerd.

Deelgemeentes dienen dit algemene stedelijke veiligheidsbeleid in 'wijkveiligheidsactie-programma's' te vertalen, de samenwerking tussen organisaties te regisseren en te sturen op meetbare resultaten. Ze worden daarbij operationeel ondersteund door een speciaal opgetuigd 'Programmabureau Veilig' van de gemeente. Het uiteindelijke doel is om op deze manier: *"geen onveilige wijken meer [te hebben] in Rotterdam in 2006"*. De lokale overheid volgt dit proces via jaarlijkse veiligheidsindexrapportages.

Daarnaast is de toon ook meer dan voorheen expliciet repressief en punitief. Er wordt dankbaar geput uit het Noord-Amerikaanse idioom rond 'zero tolerance' en 'broken windows policing' als reactie op het als permissief voorgestelde optreden van eerdere Colleges.⁷³ Het Rotterdamse College accentueert deze visie op veiligheid met een strenge en bestraffende toon ten aanzien van criminaliteit en overlast⁷⁴:

"een lik-op-stuk beleid ten aanzien van probleemjongeren in het centrum"

"criminele illegalen in de cel"

Een ander aspect van deze veiligheidsfilosofie die wordt uitgedragen is het 'afrekenen' met fysieke vervuiling en sociaal verval in de openbare ruimte. Vanuit dit beleidsdenken is fysieke en sociale orde een voorwaarde voor (beleving van) veiligheid.⁷⁵ Daarnaast blijft het niet alleen bij deze 'oorlogs- en heroveringstaal'. Verschillende nieuwe interventies geven invulling aan deze retorische dadendrang.

Er startte een 'persoonsgerichte aanpak' van overlastgevende harddrugsgebruikers. Zo werden de 700 meest overlastgevende en zorgmijdende personen van de straat gehaald en in trajecten ondergebracht (vgl. Blaauw et al., 2005). Dit gebeurt vanuit de overtuiging dat een relatief kleine groep deviante en overlastgevende personen verantwoordelijk was voor een groot deel van alle criminaliteit en overlast.

Medio 2003 werd er op voorstel van het College ook een 'bedelverbod' opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening. Op specifieke plaatsen, waaronder het stadscentrum, kon hier voortaan op worden gehandhaafd. Tevens werd er voortaan ingezet op diverse doelgroepen met behulp van een combinatie van preventieve, repressieve en curatieve maatregelen. In het veiligheidsdiscours lag de focus op dat moment vooral op de controlerende

⁷³ Garland (2001) benoemt dit als een omslag van 'penal welfarism' (o.a. resocialisatie en re-integratie) naar een 'culture of control' van met name beveiliging en bestraffing in Noord-Amerika en het Verenigd Koninkrijk sinds de laatste drie decennia van de twintigste eeuw.

⁷⁴ <http://www.rcm-advies.nl/Webpagina's/Nieuws/OV/Stadskrant%20Rotterdam,%205%20okt%202002.htm>

⁷⁵ Dit 'schoon en heel' beleid sluit aan bij het Noord-Amerikaanse 'broken windows' denken, waarin fysieke en sociale wanorde beschouwd worden als omstandigheden die overlast en criminaliteit aantrekken als er niet op tijd tegen wordt opgetreden (vgl. Wilson & Kelling, 1982). Overigens bestond dit 'schoon en heel beleid' ook al in de sociale vernieuwing van de jaren negentig (vgl. Rood-Pijpers et al., 1995).

en bestraffende kant, zoals de inzet op extra toezicht in de openbare ruimte en het openbaar vervoer, harde aanpak van illegaliteit en 'gebiedsverboden'.

Daarnaast werd een 'gebiedsgerichte aanpak' ontwikkeld, waarin deelgemeenten en wijken centraal stonden. Voor de meest kwetsbare wijken, werd een 'hot spot benadering'⁷⁶ toegepast. Dit hield in dat er op die plaatsen extra veiligheidsmaatregelen werden genomen, zoals een repressief offensief tegen drugsoverlast ('de zomeraanpak'), een systematische aanpak van overlastgevende drugshandelaren en drugs panden ('Alijda') en een specifieke inzet van de PGA op overlastgevende drugsverslaafden. Een andere maatregel is de invoering van het 'preventief fouilleren' om met name wapengeweld in de stad tegen te gaan in speciaal daarvoor aangewezen 'veiligheidsrisicogebieden'. Nadat prognoses van de Rotterdamse statistische dienst hadden gewezen op een onevenwichtige sociaaleconomische opbouw van de stad in de nabije toekomst, deed het stadsbestuur in deze collegeperiode ook een beroep op de landelijke overheid om een spreidingsbeleid te mogen gaan voeren in kwetsbare delen van de stad. Sinds eind 2005 dienen nieuwe bewoners in aangewezen gebieden voortaan een 'huisvestingsvergunning' aan te vragen. Hiervoor geldt vooral een inkomenseis van 120% van het wettelijke minimuminkomen.

Een ander belangrijk nieuw onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak in het nieuwe veiligheidsbeleid, is de invoering van 'stadsmariniers'. Dit zijn speciale frontlijnambtenaren die direct ressorteren onder het College van B&W en als taak hebben om op de moeilijkste plekken in de stad te zorgen voor een vlekkeloze implementatie van het lokale veiligheidsbeleid. Zij hebben een eigen budget en politiek mandaat om veiligheidspartners te faciliteren en aan te sporen om uitvoering te geven aan de papieren beleidsmaatregelen ten behoeve van veiligheid in wijken. Zij zijn in de uitvoering van het beleid rond veiligheid de eerste verantwoordelijken om de gestelde veiligheidsdoelen te halen en worden daar ook op afgerekend met behulp van de jaarlijks te verschijnen Rotterdamse Veiligheidsindex sinds 2002. Eén van de eerste nieuwe interventies waren de controles op overlastgevende panden in de stad door multidisciplinaire controleteams die onder meer bestaan uit een interventieambtenaar, de wijkpolitie, medewerkers van de woningcorporaties en het energiebedrijf. Vanuit deze 'Strevelsweg-methodiek' vinden er controles plaats op de bewoning van panden om woonfraude en woonoverlast tegen te gaan. Via 'random' controles verkrijgt de gemeente zicht op de situatie 'achter de voordeur' in wijken met bovenmatige veiligheidsproblemen. De aanpak is volgens de gemeente tweeledig. Deze huisbezoeken zijn enerzijds controlerend en handhavend richting misstanden (o.a. illegale onderverhuur van sociale huurwoningen en hennepcultuur). Anderzijds kan tevens hulp worden geboden aan kwetsbare bewoners.

⁷⁶ Deze benadering vindt haar oorsprong in Noord-Amerikaanse ideeën over 'hot spot policing', welke vertrekt vanuit een rationele kijk op het beïnvloeden van de gelegenheid tot criminaliteit en overlast (vgl. Sherman, 1995). Dit valt onder de deterministische visie uit hoofdstuk 1, waarin een sturende invloed van de omgeving wordt verondersteld op het keuzeprocess van potentiële daders (vgl. St. Jean, 2007).

Naast voornamelijk repressieve interventies sturen de christendemocraten binnen de coalitie ook aan op maatregelen die de sociale cohesie en de betrokkenheid van burgers bij hun straat bevorderen (vgl. Van Ostaaijen & Tops, 2007). Een voorbeeld is het project 'Stadsetiquette' uit 2000, waarin bewoners met elkaar omgangsafspraken voor in de openbare ruimte maken. Dit project is verder uitgewerkt en ondergebracht in het programma Sociale Integratie en binnen het project 'Mensen Maken de Stad' onder het nieuwe College dat elk programma koppelt aan het verminderen van onveiligheid en het bevorderen van sociale cohesie. Bewoners van wijken stellen hierin samen een 'straatagenda' vast die uiteindelijk uitmondt in een straataanpak, waarin bewoners ondersteund worden door professionals en de deelgemeente. Die straataanpak wordt gekoppeld aan het 'Opzoomeren', een buurtbeheerproject dat sinds midden jaren negentig in Rotterdamse wijken wordt uitgevoerd (vgl. Hazeu et al., 2005).⁷⁷ Veiligheid werd ook na de lokale verkiezingen van 2006, met de comeback van de sociaaldemocraten, gehandhaafd als één van de pijlers van het stedelijk beleid.⁷⁸ De 'onorthodoxe' aanpak van veiligheid werd voortgezet, omdat de gewenste veiligheid nog niet voldoende op peil was volgens dit College en dit een negatief effect had op de aantrekkingskracht.⁷⁹ De intensieve inzet op overlast, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens bleef volgen deze coalitie (sociaaldemocraten, liberalen, christendemocraten en groenen) nodig om niet af te glijden. Het Collegeprogramma en het vijfjarenactieprogramma⁸⁰ waren vooral een voortzetting van hun voorgangers, zoals de afrekenbare doelen voor veiligheid. Het 'Programmabureau Veilig' en de Afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente werden tevens gefuseerd tot een 'Directie Veiligheid', waarmee het een sterker geïnstitutionaliseerd karakter kreeg binnen de gemeentelijke organisatie. Integrale overlegstructuren en beleidsinstrumenten ten aanzien van veiligheid werden vooral gecontinueerd en tevens uitgebreid, zoals de 'stadsmariniers', 'interventieteams', cameratoezicht en de fysieke aanpak van 'hotspots'. Met voorrang werd naast de aanpak van criminaliteit de persoonsgerichte aanpak (PGA) 'geprofessionaliseerd'⁸¹ en uitgebreid:

⁷⁷ Het Oude Westen is dan één van de wijken waar op dat moment geëxperimenteerd wordt met dit project (vgl. De Meere et al., 2006).

⁷⁸ Collegeprogramma 2006–2010: 'De stad van aanpakken. Voor een Rotterdams Resultaat'.

⁷⁹ Veiligheid is voor dit stadsbestuur de basis voor een stad die aantrekkelijk is voor bedrijven, toeristen en jonge gezinnen. Er worden ruimtelijke ingrepen gepland, zoals de aanpak van de woningvoorraad, de binnenstad en het beheer van de buitenruimte.

⁸⁰ Vijfjaren Actieprogramma 2006–2010: 'Samenwerken aan Veiligheid: voorkomen en handhaven'. Hieruit blijkt ook de bestending van veiligheid als beleidsprioriteit met een jaarlijks begroot budget tussen de 22 en 27 miljoen euro (t.o.v. de aanvankelijke 6 miljoen euro in 2001).

⁸¹ In 2007 wordt het Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak volwassenen Rotterdam (SPAR) opgezet met de gemeente (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst, Directie Veiligheid), de politie en het Openbaar Ministerie als partners.

“De doelgroep van de persoonsgerichte aanpak wordt uitgebreid. Alle veelplegers en overlastgevende of criminele verslaafden en dak- en thuislozen worden opgenomen in een persoonsgerichte aanpak. De aanpak wordt meer gericht op re-integratie, om overlast en criminaliteit te voorkomen. Wie overlast en criminaliteit blijft veroorzaken wordt strafrechtelijk hard aangepakt. Daarnaast wordt de instroom van nieuwe verslaafden en dak- en thuislozen tegengegaan. Door een harde repressieve aanpak moet Rotterdam een ‘no go area’ worden voor overlastgevende verslaafden en dealers.” (p. 11)

Onderdeel van de bestrijding van overlast zijn ook (groepen) jongeren in de openbare ruimte, waar een ‘lik op stuk beleid’ tegen gevoerd werd. Er is ook etnisch-specifiek beleid gemaakt op criminele en/of overlastgevende jongeren en hun gezinnen met een Marokkaanse of Antilliaanse achtergrond⁸²:

“Onderdeel van de PGA is ook de aanpak van de problematiek onder Antillianen. We nemen daarvoor harde maatregelen, gericht op het zichtbaar en meetbaar terugdringen van de problemen (vooral door persoons- en groepsgerichte maatregelen van gemeente, politie en OM). De komende vier jaar bevinden zich continu 700 Antillianen in de PGA. Zij worden in een traject geplaatst, waarvan 30% in het eerste jaar niet meer terugkomt in de aanpak. Anderzijds nemen we preventieve maatregelen met drang en dwang die voorkomen dat opgroeiende Antilliaanse jongeren afglijden en terechtkomen in een circuit van overlast en criminaliteit.” (Collegeprogramma 2006–2010, p. 14)

In deze beleidsperiode valt vooral de preventieve benadering van ‘risicjongeren’ op, zoals de nadruk op ‘vroegsignalering’. Binnen de aanpak van jongeren⁸³ voorziet de stedelijke overheid in monitor- en interventiemethodieken, zoals een ‘groepsaanpak’ voor jongeren. Hierin zit de deelgemeente overleg voor met buurtagenten, jongerenwerkers en jeugdmentoren in de wijken. Samen brengen zij groepen jongeren in kaart waar criminaliteits-, overlast- en/of zorgsignalen over bestaan en kwalificeren deze als ‘hinderlijk’, ‘overlastgevend’ of ‘crimineel’.⁸⁴ Op basis hiervan maken ze samen een plan met interventies die betrekking hebben op het individu, de groep en de omgeving. De deelraadsvoorzitter beslist samen met de districtschef van de lokale politie en het regiohoofd van het Openbaar Ministerie⁸⁵ over

⁸² Actieprogramma Integrale Aanpak Antillianen (2006–2009) en het programma ‘Voorkomen Criminele Loopbaan Allochtone Jongeren’. Overlast en zware criminaliteit worden hierin aangepakt met een combinatie van het strafrecht en niet vrijblijvende hulpverlening.

⁸³ Jeugdveiligheidsactieprogramma (JVAP) 2008–2012 ‘Ruimte geven door grenzen te stellen, Rotterdam doet het!’ (Directie Veiligheid, 2007) met daarin middelen als samenscholingsverboden, Very Irritating Policing (VIP) en audiovisuele verstoortechnieken (mosquito).

⁸⁴ Dit gebeurt via de Beke-methodiek, wat een hulpmiddel is om groepen jongeren in kaart te brengen en te kwalificeren.

⁸⁵ Zij vormen samen het Bestuurlijk Justitieel Overleg (BJO), ook wel de ‘kleine driehoek’ genoemd naar voorbeeld van de lokale driehoek op gemeentelijk niveau die bestaat uit de burgemeester, de korpschef van de lokale politie en de hoofdofficier van justitie.

de selectie van groepen en de aanpak (Directie Veiligheid, 2010). Eén van de interventies is opname van jongeren in een integraal netwerk: de 'Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak' (DOSA). Hierin stemt de deelgemeente de zorg en hulpverlening af met Bureau Jeugdzorg, de politie, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en het Jongerenloket. Professionals kunnen jongeren inbrengen die ze niet (voldoende) kunnen helpen en/of die naar voren komen uit integrale netwerken rond zorg, woonoverlast en veiligheid.⁸⁶ Deze instanties maken onder leiding van een deelgemeentelijke regisseur een plan rond een jongere en monitoren gezamenlijk de voortgang hiervan. De DOSA-regisseur kan bij crisissituaties tevens 'opschalen' naar het College van Burgemeester & Wethouders (Directie Veiligheid, 2009).

In dit collegeprogramma zijn naast deze voortzetting van extra toezicht en handhaving – de speerpunten uit het vorige programma – vooral sociale maatregelen geprioriteerd rond onderwijs, opvoeding, sociale activering en sociale cohesie. Veiligheid en welzijnsbeleid worden meer met elkaar verbonden. De wethouder voor Sociale Zaken wordt tevens onderdeel van de Stuurgroep Veilig.⁸⁷ Er verschijnt daarnaast een 'Stuurgroep Sociaal'. Naar voorbeeld van de Veiligheidsindex wordt ook een monitor gemaakt om de ontwikkeling van de sociale staat van alle Rotterdamse wijken te kunnen volgen:

De Rotterdamse Sociale Index

Deze monitor is opgebouwd uit vier *aspecten* die zijn onderverdeeld in *thema's* en *indicatoren*, zoals 'capaciteiten' (o.a. inkomen en taalbeheersing), 'leefomgeving' (o.a. mate van vervuiling en overlast⁸⁸) 'participatie' (o.a. sociale contacten en sociale inzet) en 'sociale binding' (ervaren binding en mutaties). De scores worden voor zeventig procent bepaald door enquêtegegevens over ongeveer 15.000 Rotterdammers⁸⁹ en voor dertig procent uit registraties van publieke diensten op het terrein van onderwijs, arbeid, inkomen en huisvesting. Deze optelsom wordt verrekend naar een cijfer op een schaal van één tot tien. De 'themascore' is het gemiddelde van alle onderliggende 'indicatorscores' en de 'aspectscore' het gemiddelde van alle themascores. Het gemiddelde van de vier aspectscores vormt het indexcijfer voor de wijk dat correspondeert met vijf categorieën: 'sociaal zeer zwak' (<3,9), 'probleem' (3,9–4,9), 'kwetsbaar' (5,0–5,9), 'sociaal voldoende' (6,0–7,0), 'sociaal sterk' (>7,1) (vgl. Gemeente Rotterdam, 2012b).

⁸⁶ Voorbeelden zijn: het Lokaal Zorgnetwerk (LZN), het Lokaal Team Huiselijk Geweld (LTHG) en het Veiligheidshuis. Deze LZN's zijn sinds 2015 opgegaan in 'wijkteams' die zijn opgezet bij de decentralisatie van zorgtaken naar gemeentes.

⁸⁷ Tussen 2006–2010 een sociaaldemocratische wethouder voor 'volksgezondheid, welzijn en maatschappelijke opvang', tussen 2010–2014 een christendemocratische wethouder voor 'onderwijs, jeugd en gezin' die in 2014–2018 ook wethouder is van 'onderwijs, jeugd en zorg'.

⁸⁸ Het veiligheidsindexcijfer zelf geldt rechtstreeks als de indicator 'veiligheid' binnen dit thema. De informatie over de andere drie indicatoren 'schoon', 'heel' en 'overlast' worden rechtstreeks uit de enquête voor de Veiligheidsindex gehaald.

⁸⁹ Gemiddeld spreekt het Rotterdams Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) over 175–300 respondenten per wijk.

Ook het uitbreiden van het integrale netwerk rond de aanpak van veiligheid met niet-publieke actoren was een aandachtspunt voor dit College. Er werd bijvoorbeeld ingezet op projecten rond 'actief burgerschap' die de sociale cohesie in de buurt en de aanpak van overlast en criminaliteit versterken.

Veiligheid blijft ook in een volgend College (2010–2014)⁹⁰ zonder 'leefbaren' een belangrijk onderdeel van het stedelijk beleid, maar nu meer in combinatie met een sociale en economische opwaardering van de stad als een nadrukkelijk streven.⁹¹ Daarnaast staan in het derde vijfjarenactieprogramma veiligheid van de gemeente sociale en welzijnsinterventies centraal.⁹² Maatregelen rond volksgezondheid, welzijn en sociale cohesie krijgen aandacht, zoals preventie van problematisch middelengebruik en verslaving, 'talentontwikkeling' van jongeren en zaken als buurtbemiddeling en 'pleingesprekken' om bewoners in wijken beter met elkaar samen te laten leven. Reeds verworven 'veiligheidsarrangementen' worden ook nu vastgehouden, zoals het behoud van de stadsmariniers, interventieteams en actieprogramma's gericht op Marokkaanse en Antilliaanse 'risicjongeren'.⁹³ Het lokale veiligheidsbeleid wordt tevens uitgebreid, onder andere met extra stedelijke toezichthouders met handhavende bevoegdheden, extra bestuurlijke bevoegdheden voor de burgemeester en de officier van justitie rond openbare orde en de uitbreiding van interventies richting kinderen en gezinnen. Daarnaast worden bestaande instrumenten doorontwikkeld, zoals het onderbrengen van de persoonsgerichte aanpak in een 'Veiligheidshuis', de uitbreiding van actoren bij integrale wijkactieprogramma's en de ontwikkeling van een wijkmonitor.⁹⁴ Ook in het tweede College met Leefbaar Rotterdam (2014–2018) is veiligheid prominent aanwezig in de beleidsvisie voor de stad.⁹⁵ Leefbaar Rotterdam levert de wethouder voor 'veiligheid, handhaving en buitenruimte' die met de burgemeester verantwoordelijk is voor de beleidstargets rond veiligheid.⁹⁶ Vooral die wijken die onder het stedelijke gemiddelde scoren op het 'wijkprofiel' dienen met voorrang omhoog gebracht te worden. Hiervoor belooft het College snel en adequaat te reageren op problemen en ook te investeren op fysiek en sociaal gebied. Er worden opnieuw accenten gelegd op toezicht en handhaving, zoals de

⁹⁰ Dit college bestaat uit een coalitie van sociaaldemocraten, sociaalliberalen, christendemocraten en liberalen.

⁹¹ Collegeprogramma 2010–2014: 'Werken aan talent en ondernemen'.

⁹² Vijfjaren Actieprogramma 2010–2014: 'Vertrouwen in Veiligheid, Meedoen in de stad' met jaarlijkse begrotingen van 27-30 miljoen euro.

⁹³ Zie onder meer het jeugdveiligheidsplan 2012–2015: 'Grenzen stellen, richting geven', waarin zorg en straf gecombineerd worden en het Actieprogramma Aanpak risicogroepen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst 2010–2013.

⁹⁴ Het 'wijkprofiel' is een methodiek die vanaf 2014 de bestaande monitors rond veiligheid, sociaal en fysiek combineert.

⁹⁵ De leefbaren, christendemocraten en sociaalliberalen presenteren samen het programma '#Kendoe' en het Programma '#Veilig010'.

⁹⁶ Niet onbelangrijk is dat deze partij tevens een wethouder in het College heeft die verantwoordelijk is voor stadsontwikkeling, waarmee ze ook invloed heeft op het beleid rond fysieke herstructurering en sociaaleconomische opwaardering van wijken met veel goedkope woningen.

uitbreiding van Jeugdhandhavers op ‘hot spots’⁹⁷ en meer stedelijke interventiemedewerkers. Ook worden nieuwe sancties geïntroduceerd, zoals ‘aso woningen’ voor gezinnen die structureel overlast veroorzaken en meer en hogere boetes en werkstraffen voor mensen die de buitenruimte vervuilen. Een ander speerpunt is de aandacht voor ‘high impact crimes’ (o.a. overvallen en woninginbraken) en ‘ondermijning’ (b.v. drugshandel en witwassen). Tevens is de betrokkenheid van burgers bij veiligheid voor dit College belangrijk, zoals het voorzetten van projecten als ‘Buurt Bestuurt’ en het stimuleren van meldingen via ‘Burgernet’. Ook wordt gewerkt aan het aantrekkelijker maken van wijken voor ‘koopkrachtige inwoners’ en ‘kansrijke gezinnen’.

4.2.3 Wijkgebonden beleid rond veiligheid

Op stedelijk niveau wordt niet alleen algemeen beleid gemaakt. Eind jaren zestig verschenen er vooral beleidsaanbevelingen ten aanzien van de leefbaarheid en het welzijn van het Oude Westen (vgl. Raad voor het Maatschappelijk Welzijn, 1970). De enige expliciet aan veiligheid gerelateerde maatregel in het ‘stadsvernieuwingsbeleid’ (1970–1990) was ‘vandalismebestendig groen’ (Reijndorp et al., 1985). De veiligheidsaanpak van de wijk bestond in de jaren tachtig en negentig vooral uit politieacties tegen harddruggebruik en -verkoop op straat. Vanaf midden jaren negentig werd deze aanpak steeds meer gefocust op het sluiten van overlastgevende panden in onder andere deze wijk (vgl. Van der Torre, 1996). Eind jaren negentig kampten verschillende delen van de wijk met bovenmatige harddrugsoverlast en was het één van de eerste wijken in de stad met cameratoezicht (vgl. Romer, 2002). Sinds 2002 werd het stedelijk veiligheidsbeleid hier met voorrang ingezet door de lage veiligheidsscore van de wijk, zoals extra repressieve handhavingsacties⁹⁸, een persoonsgerichte aanpak van overlastgevers⁹⁹, een interdisciplinaire aanpak van probleem panden¹⁰⁰, preventieprojecten met bewoners¹⁰¹, uitbreiding van technopreventieve maatregelen¹⁰² en betere straatverlichting.

In het lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling zijn ook de fysieke, sociale en economische maatregelen – in tegenstelling tot eerdere beleidsperiodes – veel intensiever op veiligheid betrokken in ‘integrale wijkactieprogramma’s’ (IWAP). In diverse beleidsverkenningen worden met name het woningaanbod en de openbare ruimte

⁹⁷ Programma Jeugdoverlast en Jeugdcriminaliteit 2015-2018 ‘Stok achter de deur’. Dit is het sluitstuk van het ‘Beleidskader Jeugd’. Hierin wordt benadrukt dat bestuurlijke overlastmaatregelen meer ingezet kunnen worden en dat er met dwangmaatregelen wordt geëxperimenteerd.

⁹⁸ Voorbeelden hiervan zijn preventief fouilleren en repressieve handhavingsacties op drugscriminaliteit en illegaliteit.

⁹⁹ Onder regie van de lokale overheid werd door veiligheidspartners bijvoorbeeld ingezet op een ‘top 10-dealers overlastgevers’.

¹⁰⁰ De wijkpolitie, het interventieteam, de woningcorporatie en het welzijnswerk overleggen samen binnen een ‘pandenoverleg’.

¹⁰¹ Voorbeelden zijn een project om drugsoverlast in kaart te brengen (‘Drugs in Kleur’), een netwerk om geïnformeerd te worden over veiligheid (‘Wijkweb’) en een project waarin bewoners betrokken worden bij het prioriteren van toezicht en handhaving (‘Buurt Bestuurt’).

¹⁰² Dit gaat om toezichtcamera’s en een ‘mosquito’ – een kastje dat een hoge toon uitzendt – rond een buurthuis.

geproblematiseerd.¹⁰³ In wijkvisies schetst de deelgemeente – ook gezien haar beperkte invloed op de repressieve kant van veiligheidsbeleid – vooral een ontwikkelingsbeleid rond 'wijkbeheer'¹⁰⁴, stedenbouw, buitenruimte, huisvesting, bedrijvigheid en wijkvoorzieningen.¹⁰⁵ Het aantrekken van meer midden- en hogere inkomens is een belangrijk doel in deze plannen. Samen met de woningcorporatie wordt ingezet op meer diversiteit van de woningvoorraad via bestuurlijke sluitingen, aankoop- en onteigeningsprocedures van overlastgevende panden en renovatie, sloop en nieuwbouw.¹⁰⁶ Daarnaast investeert de deelgemeente samen met de woningcorporatie in de wijk economie¹⁰⁷ via 'branchering', gevelrenovatie en 'branding' van een 'Werelds Oude Westen' via sociale mediacampagnes en televisieseries op de lokale omroep.



West-Kruiskade-1^{ste} Middellandsstraat, 2008

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld de 'Wijkvisie Oude Westen 2030: Oude Westen Wereldwijk' van Kuiper Compagnons (2002) die is gemaakt in opdracht van woningcorporatie De Nieuwe Unie en de Dienst Volkshuisvesting van de gemeente Rotterdam uit 2002.

¹⁰⁴ Dit is een begrip uit de jaren negentig (vgl. Rood-Pijpers et al., 1995; De Haan, 1997). Onder meer de woningcorporatie houdt zich hier mee bezig, zoals de inzet van buurtmeesters op binnenterreinen, de aanpak van woonoverlast en andere sociale problemen van huurders.

¹⁰⁵ Uitvoeringsprogramma Wijkvisie Oude Westen 2030 (2003–2012) (concept 11 december 2002); Wijkvisie het Oude Westen 'Binden en verleiden' (juli 2008) van de Gemeente Rotterdam, de Centrumraad en de Nieuwe Unie.

¹⁰⁶ Het is hier dus geen autonoom gentrification proces maar wat o.a. Hackworth & Smith (2001) 'state sponsored gentrification' noemen.

¹⁰⁷ De gemeente, deelgemeente en woningcorporatie investeren samen negen miljoen euro in de (Alliantie) West-Kruiskade.



1^{ste} Middellandsstraat, 2011



West-Kruiskade-1^{ste} Middellandsstraat, 2017

4.3 Conclusies beleidsontwikkelingen casus Rotterdam

De ontwikkeling van het veiligheidsbeleid in Rotterdam sinds de eeuwwisseling is zowel een product van ontwikkelingen op nationaal niveau als het gevolg van een specifiek

Rotterdamse situatie. In de jaren tachtig van de vorige eeuw ging het nationale beleid vooral over georganiseerde misdaad en 'kleine' criminaliteit, zoals vandalismebestrijding. Vanaf de jaren negentig verbreedde dit zich tot een 'geïntegreerd veiligheidsbeleid', waarin naast criminaliteit ook zaken als onveiligheidsgevoelens en overlast een rol begonnen te spelen. Na de eeuwwisseling is het nationale veiligheidsbeleid op stoom gekomen naar een 'risicodenken' en een meer interveniërend optreden (vgl. Boutellier, 2003; Tops, 2007b; Terpstra, 2010). Hiervoor zijn instrumenten ontwikkeld om 'risicogroepen' in kaart te brengen en eerder in te kunnen grijpen op mogelijk crimineel en overlastgevend gedrag (vgl. Peeters, 2013).

Ook op lokaal niveau doet zich deze ontwikkeling in de afgelopen drie Collegeperiodes voor. Waar het uitbreiden van het toezicht- en handhavingsapparaat rond veiligheid een boost kreeg met de opkomst van Leefbaar Rotterdam in 2002, is deze ontwikkeling in het College ervoor ingezet. Ook in daaropvolgende colleges zonder deze partij is het denken in termen van monitoring en interveniëren voortgezet en uitgebreid. In verschillende periodes zijn weliswaar tevens accenten gelegd op onder andere sociaal en economisch terrein, maar de nadruk op veiligheid is onverminderd groot gebleven. Er zijn onder meer monitorinstrumenten, overlegstructuren en interventiemethodieken ontwikkeld om veiligheid in wijken zichtbaar en meetbaar te verbeteren. Het achterliggende belang hiervan is het terugwinnen van het vertrouwen van burgers, die hun stad voor hun gevoel waren kwijtgeraakt eind jaren negentig (vgl. Burgers & Engbersen, 2001; Tops, 2007b). Door het sturen op veiligheidscijfers wordt dit beleid publiek gecommuniceerd en verantwoord (vgl. Noordegraaf, 2008). Bepalend hierin is vooral de waarde die gehecht wordt aan de subjectieve beleving van veiligheid. Kenmerkend in het 'nieuwe' lokale beleid rond veiligheid is ook de rol van niet-strafrechtelijke actoren, zoals de lokale overheid en organisaties op het gebied van welzijn, zorg en het onderwijs. Ook wordt waarde gehecht aan burgerparticipatie rond veiligheid. Daarnaast is er in toenemende mate tevens inzet rond de sociaaleconomische opwaardering ('gentrification') van wijken, niet enkel als een losse aanpak op sociaaleconomisch niveau, maar ook als een integraal onderdeel van de aanpak van lokale veiligheid. Beleidstheorieën over 'social mixing' en 'creative cities' worden gekoppeld aan repressieve Noord-Amerikaanse beleidsveronderstellingen over 'zero tolerance policing' en 'broken windows policing'. Sommige auteurs herkennen hierin ook trekken van Noord-Amerikaans 'urban revanchism' (vgl. o.a. Uitermark & Duyvendak, 2008). Andere auteurs spreken over 'sociale herovering', die verschilt van een Noord-Amerikaans punitief veiligheidsbeleid door de gelijktijdige inzet van sociaal integrerende maatregelen die niet wijzen op eenzijdige bestraffing en uitsluiting (vgl. Snel & Engbersen, 2009).

Het 'papieren veiligheidsbeleid' in Rotterdam sinds 2002 laat duidelijk zien hoe, ondanks een combinatie van verschillende type maatregelen, vooral repressieve retoriek en beleid op de voorgrond zijn geplaatst. Deze toon benadrukt vooral het stellen en handhaven van maatschappelijke normen en het ingrijpen op risico's. Het repressieve instrumentarium is uitgedijd in de vorm van uitbreiding van identiteitscontroles, het preventief

fouilleren, een ‘patseraanpak’, een bedelverbod, gebiedsverboden, een blowverbod, het samenscholingsverbod, een ‘hot spot beleid’, het cameratoezicht, het sluiten van coffeeshops en andere gedoogzones voor prostitutie en drugsgebruik en het uitzetten en herplaatsen van overlastgevende bewoners in ‘aso woningen’. Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren steeds meer preventieve sociale interventies ingevoerd met enige drang en dwang, zoals de interventieteams, een ‘Antillianenaanpak’, een ‘Marokkanenaanpak’, een groepsaanpak voor jongeren en een gedwongen opvang van daklozen. De uitbreiding van dit beleid, ondanks wisselende politieke coalities, geeft vooral aan dat deze beleidsbenadering van veiligheid politiek mainstream is geworden. In die zin heeft het Rotterdamse veiligheidsbeleid – naast verschillen op het vlak van sociale integratie – op papier diverse raakvlakken met een Anglo-Amerikaanse ‘culture of control’ (Garland, 2001).

Op het niveau van deelgemeenten zijn stedelijke beleidsontwikkelingen rond veiligheid weer vertaald naar integrale wijkveiligheidsplannen. Het Oude Westen is daarbij een ‘focuswijk’, waar het stedelijke veiligheidsbeleid met prioriteit uitgerold werd. Na jaren van proeftuinontwikkelingen in de wijk rond fysieke en sociale beleidsprogramma’s in de jaren zeventig, tachtig en negentig van de vorige eeuw, is het stedelijk instrumentarium rond veiligheid hier met voorrang ingezet. Als gevolg van het lage veiligheidsindexcijfer van de wijk binnen de gemeentelijke metingen – aanvankelijk het laagste van de stad (2001) – zijn preventieve en repressieve maatregelen rond overlast en criminaliteit hier vanaf het begin uitvoerig toegepast. Zo is onder meer geïnvesteerd in repressieve handhaving op drugscriminaliteit en preventieprojecten rond jongerenoverlast. Tevens hebben bewoners hier een rol gekregen in het ‘wijkbeheer’, het signaleren van misstanden en het meepraten over de aanpak ervan. Daarnaast is het veiligheidsbeleid hier ook een voorbeeld van het verknopen en integreren van twee afzonderlijke beleidsprogramma’s, in dit geval stadsontwikkeling en veiligheid. Vanuit verschillende opeenvolgende deelgemeentelijke coalities zijn, naast de inzet van veiligheidsingrepen, ook plannen ontwikkeld om de sociaaleconomische samenstelling van de wijk gericht te beïnvloeden. In integrale wijkactieplannen wordt die aanpak gekoppeld aan het verbeteren van de wijkveiligheid. In die zin zijn beleidsveronderstellingen over de invloed van de sociale organisatie en weerbaarheid van wijken een onderdeel van dit veiligheidsdenken, waar ook het stimuleren van ‘actief burgerschap’ bij aansluit.

4.4 Beleidscontext van Antwerpen Noord

Er zijn in België vier niveaus waarop overheden beleid maken dat invloed heeft op de aanpak van overlast, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens in wijken. Achtereenvolgens komen hier kort de grote lijnen van de federale, regionale, stedelijke en districtsplannen rond veiligheidsbeleid aan bod.

4.4.1 Bovenlokaal beleid rond veiligheid

Bovenlokale overheden verschaffen de stad Antwerpen middelen om een lokaal veiligheidsbeleid te voeren. De ontwikkelingen in de federale staatsstructuur van de afgelopen vier decennia spelen een belangrijke rol in de evolutie van het veiligheidsbeleid. België was tot 1970 een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbinnen provincies en gemeenten ondergeschikt waren aan een centrale overheid. Wegens politieke en economische verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië ontstond vanaf de jaren zestig steeds meer regionale autonomie. Dit mondde na vijf staatshervormingen in de jaren zeventig en tachtig uit in een federale staatsstructuur die nu bestaat uit vier niveaus: de federale overheid, de Gewesten en culturele Gemeenschappen, provinciale overheden en gemeenten. Deze gelaagdheid in de staatsstructuur zorgt voor versnippering van bevoegdheden rond veiligheid en aanpalende sectoren.

Landelijk politiebeleid

Een belangrijke stap naar een integraal veiligheidsbeleid is de *hervorming van de politiestructuur* sinds de jaren tachtig (vgl. Fijnaut et al., 1999). Er waren drie verschillende politiediensten¹⁰⁸ met eigen bevoegdheden en werkgebieden. Parlementaire enquêtemissies naar aanleiding van enkele mislukte politieonderzoeken en strafzaken¹⁰⁹ noodzaakten de federale regering om een beter model voor de organisatie van de politie op te zetten.¹¹⁰ Dit heeft geresulteerd in een duale politiestructuur met een federale politie en een lokale/zonale politie (Enhus et al., 2001; Fijnaut et al., 1999).¹¹¹ Op het lokale niveau staat sindsdien het Angelsaksische model van 'community (oriented) policing' centraal om de lokale politie dichterbij de burger te brengen. Dit gemeenschapsgericht werken is ook wettelijk vastgelegd (vgl. Enhus et al., 2005; Ponsaers, 2008).

Federaal veiligheidsbeleid

De federale overheid creëert beleidskaders voor lagere overheden en verdeelt middelen om lokaal veiligheidsbeleid te kunnen voeren. De federale overheid houdt zich – net als in Nederland – sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw vooral bezig met de ontwikkeling van een landelijk preventiebeleid als gevolg van een toename van de criminaliteit. Zo werd onder meer een 'nationale criminaliteitspreventiestructuur' opgezet die was gericht op diverse politiediensten. Begin jaren negentig is er een 'geïntegreerd bestuurlijk preventiebeleid' ontwikkeld voor meer samenwerking tussen de politie en de sociaal preventieve partners. Daarnaast zijn er ook lokale adviesorganen en preventieprojecten rond criminaliteit opgezet. Het electorale succes van het extreemrechtse Vlaams Blok maakte echter duidelijk

¹⁰⁸ Deze politiediensten waren tot 2001: de federale Rijkswacht, de lokale Gemeentepolitie en de lokale Gerechtelijke politie.

¹⁰⁹ Voorbeelden zijn de problemen rond de opsporing van de 'Bende van Nijvel' en doodgedrukte supporters in het Heizelstadion in Brussel.

¹¹⁰ Pinksterplan I (1990) en Pinksterplan II (1992).

¹¹¹ Dit is mede tot stand gekomen via de Wet Geïntegreerde Politie uit 1998.

dat een substantieel deel van de burgers nog steeds ontevreden was over veiligheid. Er zijn vervolgens nieuwe beleidsinstrumenten ontwikkeld om het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen. Zo maakt de federale overheid sinds 1992 afspraken met gemeenten over preventieprojecten via 'veiligheids- en preventiecontracten'.¹¹² Deze bestaan uit formele afspraken over de financiering van lokale veiligheidsprojecten en de beoogde resultaten hiervan op veiligheid. Er zijn daarna onder andere medische sociale opvangcentra (MSOC) voor harddrugsverslaafden en lokale 'justitiehuizen' mogelijk gemaakt. Er is tevens ingezet op re-integratie van 'risicogroepen' en het inzetten van werklozen bij toezicht in de openbare ruimte (vgl. o.a. Cartuyvels & Hebberecht, 2002; Hebberecht, 2004).

In die periode is tevens overleg opgestart tussen burgemeesters, het openbaar ministerie en de lokale politiediensten. Hier zijn de 'Zonale Veiligheidsraden' en 'zonale veiligheidsplannen' uit voortgekomen. Eind jaren negentig zijn de eerste 'buurtinformatienetwerken' gefinancierd om burgers meer bij criminaliteitspreventie te betrekken. Via het gemeentelijk sanctierecht uit 1999, zijn lokale ambtenaren bevoegd gemaakt om overlastboetes uit te schrijven zonder tussenkomst van het openbaar ministerie en/of de rechter (vgl. Devroe, 2012).¹¹³ Sinds de eeuwwisseling is daarnaast geïnvesteerd in 'stedelijke overlastmanagers' en de uitbreiding van stedelijke toezichthouders. Sinds 2004 fungeert de 'Kadernota Integrale Veiligheid' als raamwerk voor de nationale Veiligheidsplannen van de federale politie, zonale veiligheidsplannen van de lokale politie en lokale veiligheidsplannen van gemeenten. Sinds 2007 werkt de federale overheid met 'strategische veiligheids- en preventieplannen'.¹¹⁴ Een 'Algemene Directie Veiligheid en Preventie' ondersteunt gemeenten in de uitvoering hiervan. Binnen de gemeenten wordt de uitvoering gecoördineerd door een speciale 'preventieambtenaar'. Recente ontwikkelingen rond veiligheid¹¹⁵ hebben de federale overheid ook aanleiding gegeven om een nieuwe 'Kadernota Integrale Veiligheid' te ontwikkelen voor een efficiëntere en effectievere aanpak van de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, radicalisering, cybercrime en lokale veiligheid. Het vergroten van samenwerking tussen verschillende overheidslagen en -diensten in de veiligheidsketen staat hierin centraal. Deze kadernota is ook het fundament voor een nieuw 'Nationaal Veiligheidsplan van de Politiediensten'. Het efficiënter maken en dichter bij de bevolking brengen van politiediensten, zijn hierin twee belangrijke beleidsdoelen.¹¹⁶

¹¹² Eerst heetten die vanaf 1992 'veiligheidscontracten' en vanaf 1996 'veiligheids- en samenlevingscontracten'.

¹¹³ Deze wet is geëvalueerd en in 2006 gecontinueerd en uitgebreid om ook jeugddelinquentie aan te kunnen gaan pakken. Sinds 2014 is er een bemiddelingsprocedure, waardoor ook administratieve sancties aan overlastgevende minderjarigen kunnen worden opgelegd.

¹¹⁴ Kabinetsbesluit 7-12-2006 betreffende de strategische veiligheids- en preventieplannen.

¹¹⁵ Het gaat onder andere om anti-terreurstacties in het Waalse Verviers in januari 2015 en de migratiestromen vanuit Syrië.

¹¹⁶ Document 54 1428/004 ALGEMENE BELEIDSNOTA Federale politie en geïntegreerde werking, Veiligheid en Binnenlandse Zaken, Regie der Gebouwen van 4 november 2015.

Bovenlokaal steden- en wijkenbeleid

In 1999 is een federale minister en een beleidsprogramma voor een Grootstedenbeleid¹¹⁷ in het leven geroepen vanwege toenemende etnische, culturele en religieuze diversiteit in de grote steden.¹¹⁸ Het beleid rond stedelijke vernieuwing werd overgeheveld naar een nieuw departement grootstedenbeleid. Er worden sindsdien met gemeenten, die hiervoor in aanmerking komen, contracten afgesloten om de federale prioriteiten rond leefbaarheid, veiligheid en maatschappelijke integratie te realiseren in hun lokale beleid.¹¹⁹ Sinds 2001 is de federale Dienst Grootstedenbeleid verantwoordelijk voor het afsluiten en monitoren van deze 'contracten duurzame stad'. Hierin maakt de federale overheid afspraken met grootstedelijke overheden over toekenning en besteding van subsidies op terreinen als migratie en asiel, armoedebestrijding, tewerkstelling, ruimtelijke ordening en huisvesting.¹²⁰ Voorbeelden zijn de 'schoon en heel campagnes'¹²¹ en 'stadsberoepen' als straathoekwerkers en buurttoezichters. Deze federale stadscontracten worden in toenemende mate gefinancierd vanuit de Gewesten.¹²² De federale overheid werkt ook aan Europese projecten rond 'duurzame steden'.¹²³

Als gevolg van regionale verschillen voert de Vlaamse regering regionaal beleid op cultureel gebied (o.a. welzijn, taal en onderwijs) en op economisch gebied (o.a. werkgelegenheid, ruimtelijke ordening en leefmilieu).¹²⁴ Eind jaren tachtig hadden de steden weinig eigen middelen meer door de 'stadsvlucht' van de middenklasse naar gemeenten buiten de stad. De Vlaamse regering investeerde tot midden jaren negentig ook weinig in steden, mede door een dominant anti-stedelijk denken (vgl. Swyngedouw & De Maesschalck, 2001; Uitermark, 2003).¹²⁵ Ze participeerde ook niet in de eerste federale veiligheids- en preventiecontracten, vanwege hun focus op veiligheid. Bovendien werd het federale

¹¹⁷ Vijf strategische doelstellingen: een geïntegreerde wijkontwikkeling, tewerkstelling, sociale cohesie, gezondheid en huisvesting.

¹¹⁸ Sinds 2011 zijn armoedebestrijding, maatschappelijke integratie en grootstedenbeleid in handen van liberale partijen en behoort dit tot de staatssecretaris voor Armoedebestrijding, Gelijke Kansen, Personen met een beperking, Bestrijding van fiscale fraude en wetenschapsbeleid.

¹¹⁹ De selectie van sociaaleconomisch achtergestelde steden vindt plaats aan de hand van kwantitatieve metingen in opeenvolgende versies van de 'Atlas van buurten in moeilijkheden' (vgl. Kesteloot et al., 2001; Vandermotten et al., 2007; Van Hamme et al., 2015).

¹²⁰ Een voorbeeld is haar bijdrage aan een sociaal huisvestingsexperiment voor daklozen in vijf grote gemeenten.

¹²¹ Dit zijn 'Buurt aan de Beurt - acties', waarbij stadsdiensten schoonmaak- en herstelwerkzaamheden verrichten.

¹²² Na een zesde staatshervorming nam de federale overheid zich voor om geen geld meer naar steden te sturen op thema's waarvoor de Gemeenschappen en Gewesten verantwoordelijk zijn. Hier is later op teruggekomen vanuit het idee van 'multilevel bestuur'. Federale regeringsverklaring van 24-11-2014 'Beleidsverklaring Grootstedenbeleid' (Doc 54 0020/ (2014/2015).

¹²³ Het European Urban Knowledge Network (EUKN) is een kennisplatform voor EU-lidstaten op het gebied van stedelijke ontwikkeling en URBACT een Europees programma om stedelijke netwerken te ontwikkelen. De federale overheid participeert samen met de drie Gewesten.

¹²⁴ Dit is een uitvloeisel van de opdeling van de federale staat in een Vlaams, een Waals en een Brussels Hoofdstedelijk Gewest op economisch gebied en drie verschillende taalgemeenschappen (Nederlands, Frans en Duits) op cultureel gebied.

¹²⁵ Dit heeft vooral te maken met de traditionele hegemonie van de Vlaamse christendemocraten met een grote achterban buiten de steden.

Grootstedenbeleid gezien als een aantasting van de regionale bevoegdheden rond sociale cohesie en armoedebestrijding. Met de opkomst en groei van het extreemrechtse Vlaams Blok werd beleid op armoedebestrijding en maatschappelijke integratie ontwikkeld om dit ressentiment tegen niet-westerse nieuwkomers in te dammen en de onvrede over het verval van steden en de selectieve ‘stadsvlucht’ van hoogopgeleide jongeren en ondernemers meer tegen te gaan (vgl. Loopmans, 2007; Devroe, 2012). Zo werd er een ‘Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen’ (VFIK) opgericht. Samen met andere fondsen werd dit gebundeld in het ‘Sociaal Impulsfonds’ (SIF) dat vervolgens is omgedoopt in het ‘Vlaams Stedenfonds’. Binnen dit Stedenfonds zijn programma’s ontwikkeld rond stedelijke vernieuwing.¹²⁶ Dit stedenbeleid wordt ook gemonitord¹²⁷ en geëvalueerd. Het Stedenfonds riep, vooral vanuit de sociale welzijnssector verzet op, vanwege de verschuiving van de traditionele focus op sociale doelstellingen naar een voornamelijk economische focus op stedelijke vernieuwing (vgl. Loopmans, 2007).¹²⁸ Het Vlaamse Stedenfonds, het federale Grootstedenbeleid en de veiligheids- en preventiecontracten liggen ook aan de basis van de ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid.

4.4.2 Stedelijk veiligheidsbeleid

Antwerpen kent een onrustig politiek klimaat¹²⁹ sinds het Vlaams Blok vanaf het begin van de jaren negentig politiek succes begon te boeken, maar buiten bestuurlijke coalities werd gehouden via het zogenaamde *cordon sanitaire*. De gevestigde partijen onder leiding van de sociaaldemocratische partij (SP) investeren vanaf de tweede helft van de jaren negentig steeds meer in veiligheidsmaatregelen om het vertrouwen van burgers weer terug te winnen, net als in Rotterdam het geval is geweest. Ondanks federale veiligheids- en preventiecontracten, blijven ook hier de criminaliteitscijfer en gerapporteerde onveiligheidsgevoelens hoog. In het collegeprogramma ‘Leefbare Stad’ (2003–2006)¹³⁰ wordt al een eerste aanzet gegeven tot het ontwikkelen van een integraal veiligheidsbeleid. Antwerpen is eind 2004 ook één van de eerste Vlaamse steden met een eigen veiligheidsplan: het ‘Stadsplan Veilig’.¹³¹ Dit plan vulde het ‘zonale veiligheidsplan’ (met de beleidsprioriteiten van de politie) aan met bestuurlijke maatregelen.¹³² De stad pakte hiermee de regie in het lokale veiligheidsbeleid door eigen prioriteiten, instrumenten en doelstellingen rond veiligheid expliciet te gaan benoemen

¹²⁶ <http://www.flandre.be/fr/nbwa/nbwa-news-message/99667> (geraadpleegd 31-5-2016) en Nederlandse kamer van het Rekenhof (2009) *Vlaams Stedenfonds: verdeling en besteding van de middelen*. Brussel: Vlaams Parlement: p. 8-9.

¹²⁷ De Vlaamse overheid meet op 200 indicatoren van haar centrumsteden, waaronder ook op onveiligheids-gevoelens.

¹²⁸ Deze verschuiving heeft ook te maken met de entree van de liberalen en hun neoliberale visie de in Vlaamse regering.

¹²⁹ Er speelde een crisis binnen het politiekorps en een declaratieschandaal binnen de stedelijke overheid begin 21^{ste} eeuw.

¹³⁰ Dit was onder een bestuurlijke coalitie van sociaaldemocraten, liberalen, christendemocraten en groenen.

¹³¹ Opgesteld door een projecteenheid Veilig direct onder de toenmalige schepen voor integrale veiligheid en de burgemeester met een budget van 6,9 miljoen euro voor niet-politioneel veiligheidsbeleid in 2015, waarvan slechts 14% bestaat uit eigen stedelijke middelen (p. 35).

¹³² De aanleiding is dat 20% van de bewoners altijd of vaak onveiligheidsgevoelens ervoer volgens de Federale Veiligheidsmonitor, ondanks een afname van de geregistreeerde criminaliteit sinds 2000.

vanuit een nieuw discours. Veiligheidsplannen van steden als Rotterdam hebben hierbij als inspiratie gediend. Er wordt hierin gesproken over het aanscherpen van het bestaande veiligheidsbeleid, met de nadruk op ‘daadkracht’:

“De regie van het denken dient plaats te ruimen voor de regie van het doen.” (p. 2)

“Gevoeligheden bij de daderregie kunnen geen excuus zijn voor een slappe buurtregie.”
(p. 18)

Vanaf 2005 werkt de ‘bedrijfseenheid Integrale Veiligheid’ aan een samenhangend veiligheidsbeleid. Naar Rotterdams voorbeeld zijn hier een gebiedsgerichte aanpak (‘hot spots’) en een persoonsgerichte aanpak (‘hot shots’) ontwikkeld die vooral met diverse bovenlokale middelen zijn gefinancierd.¹³³ En er verschenen ‘buurtregisseurs’ in buurten en straten met de grootste problemen rond leefbaarheid en veiligheid. Deze frontlijnambtenaren coördineren net als de stadsmariniers in Rotterdam de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid. Ze hebben echter minder status en invloed. Het gaat om ambtenaren met een beperkt mandaat, eigen bevoegdheden en budget. De eerste buurtregisseurs waren voormalige ‘pleinconsulenten’. Ze organiseren vooral integraal overleg tussen veiligheidspartners in wijken en sturen aan op gezamenlijke afspraken en acties in deze buurten. Ze zijn daarbij vooral faciliterend richting uitvoerende diensten en organisaties in tegenstelling tot hun Rotterdamse equivalent, die niet alleen als ‘smeermiddel’ maar ook als ‘breekijzer’ zijn getypeerd in het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Op basis van een inventarisatie-instrument – ‘de VeiligMix’ – worden prioriteiten en benodigde acties in een buurt vastgesteld, afgestemd en gemonitord in maandelijkse toezichtvergaderingen. Onderdeel van deze buurtgerichte acties zijn stedelijke ‘Buurt-aan-de-Beurt-acties’, waarbij buurten op ‘schoon en heel-aspecten’ aangepakt worden.¹³⁴ In ‘hot spots’, zoals Antwerpen Noord, gaan de verschillende diensten samen langs de deur om in kaart te brengen wie waar woont en onder welke omstandigheden. Deze ‘X-stral-teams’ waren geïnspireerd door de Rotterdamse interventieteams. Tijdens hun controles wordt niet enkel de fysieke kwaliteit van panden gecontroleerd maar ook de bewoners en bewoning.¹³⁵

Daarnaast is vanuit de dienst ‘Doelgroepregie’ ook een gecoördineerde en trajectmatige aanpak voor overlastgevende groepen opgezet. Het gaat daarbij specifiek om de aanpak van ‘jonge veelplegers en meelopers’¹³⁶, ‘Balkankinderen’, ‘verslaafde veel- en vaakplegers’,

¹³³ Dit gaat om het Federaal Grootstedenbeleid (FGSB) (o.a. buurt-aan-de-beurt, integrale jeugdhulpprojecten, alternatieve maatregelen) en de federale Veiligheids- en preventiecontracten (VPC) (o.a. buurtregie, drugshulpverleningsprojecten, straathoekwerk en buurttoezicht).

¹³⁴ Dit gaat onder meer over het aanstellen van extra straatvegers.

¹³⁵ Deze methodiek heeft kritiek gekregen vanuit politiek progressieve hoek (vgl. Marks & Van Sluis, 2006).

¹³⁶ Deze methodiek borduurde voort op de regie op ‘risicjongeren’ (VISIER) uit de beleidsperiode 2000–2004.

‘risicogezinnen’ en ‘vuilhufters’.¹³⁷ De stad spreekt op onomfloerste wijze via haar papieren beleid over het ‘zonder pardon’ doorbreken van taboes, zoals het expliciet benoemen en aanpakken van criminaliteit- en overlastproblemen¹³⁸:

“Het gaat in veel gevallen om jongens van vreemde origine die vaak op zeer jonge leeftijd, 12 of 13 jaar, hun eerste feiten plegen. Zij verzieken de boel voor heel veel Antwerpenaren en als kleine kern bezorgen zij alle jongeren of alle allochtonen onterecht een slechte naam.” (p. 25)

“Antwerpen kent een stijgend aantal kinderen en jongeren die op straat proberen te overleven. Ze bedelen, ze verkopen bloemen, ze prostitueren zichzelf of ze stelen, soms met gebruik van geweld. In Antwerpen komen die kinderen meestal uit de Balkanregio.” (p. 26)

“Sluikstorters en straatbevuilers teisteren de stad. [...] Rond deze dadergroep dient een meer doelmatige en doelgerichte repressieve aanpak te worden uitgewerkt.” (p. 27)

Het instrument voor dit integraal gecoördineerde doelgroepenbeleid is de ‘VeiligTraject-Terminal’. Dit is een structuur waarbinnen professionals¹³⁹ casemanagement kunnen uitvoeren om vroeger, sneller en daadkrachtig in te kunnen grijpen met ‘arrangementen’ rond zorg, onderwijs, werk, vrije tijd en straf. Voor een groot deel werd de uitvoering hiervan via contractmanagement uitbesteed aan professionele non-profit organisaties op het gebied van straathoek-, opbouw- en jongerenwerk. Er kwamen ook ambtenaren bij die belast werden met de aanpak van deze doelgroepen van het veiligheidsbeleid. Zo brengen ‘jeugdinterventieteam’ (JIT) sindsdien samen met professionals huisbezoeken aan gezinnen van kinderen waar overlastsignalen over worden gemeld om te voorkomen dat die kinderen afglijden.

Er werd tevens ingezet op beter informatiebeheer en -uitwisseling en meer monitoring van resultaten. In tegenstelling tot in Rotterdam is hier niet gekozen voor het ontwikkelen van een eigen instrument. De stad Antwerpen doet mee aan een federale ‘Veiligheidsmonitor’¹⁴⁰, waarin wordt gecommuniceerd over politiecijfers over criminaliteit en overlast en telefonisch gerapporteerde onveiligheidsgevoelens op het niveau van de stad en niet op dat van individuele wijken zoals in Rotterdam het geval is.¹⁴¹ Over die meet- en interventiemethodieken wordt

¹³⁷ Er is kritiek op de terminologie, zoals op de ondertitel van een conceptversie: ‘Van sukkels en hufters, plekken en plezier’.

¹³⁸ Het benoemen van etniciteit is ongebruikelijk in België (vgl. Van San & Leerkes, 2001; Brion, 2004; Foblet et al., 2004).

¹³⁹ Dit gaat om onder andere medewerkers van de politie, het jeugdparquet, het stadsbestuur en de bijzondere jeugdbijstand.

¹⁴⁰ Op deze monitor is overigens de nodige wetenschappelijke kritiek, zoals “*statistische chaos*” na de hervorming van de politie rond de eeuwwisseling (vgl. Ponsaers & Bruggeman, 2005) en beperkingen in de kwaliteit (vgl. Pleysier, Vervaeke & Goethals, 2010).

¹⁴¹ Eén van de redenen is volgens verschillende ambtenaren het risico van misbruik van deze cijfers door extreemrechtse politici. Inmiddels [2016] zijn criminaliteitscijfers op wijkniveau wel openbaar beschikbaar via een vergelijkbare website als die Rotterdam heeft.

echter weinig gecommuniceerd door de lokale overheid.¹⁴² Er wordt bijvoorbeeld weinig voorlichtingsmateriaal over deze interventiemethodieken verspreid.

Het stadsbestuur¹⁴³ zette in 2007 het bestaande veiligheidsbeleid door met als hoofdlijnen onder meer de professionalisering van de publieke dienstverlening, de verbetering van de samenwerking tussen veiligheidspartners, betere contacten met bewoners en een strikte handhaving van de openbare orde en veiligheid. Bestuurlijke maatregelen tegen horeca- en woonpanden en het onderhoud en beheer van de openbare ruimte zijn voorbeelden van repressieve speerpunten in dit beleidsprogramma. Daarnaast worden overlast en criminaliteit – net als in het Stadsplan Veilig – nadrukkelijk gesanctioneerd:

“De administratieve boetes zijn een krachtig instrument voor een lik-op-stukbeleid. Alle politieambtenaren en gemachtigde ambtenaren worden gestimuleerd om op deze manier overlast krachtdadig aan te pakken.” (p. 41)

De toon van dit ‘papieren beleid’ is echter meer genuanceerd. Er wordt bijvoorbeeld gewag gemaakt van een consequente aanpak van illegaliteit en criminaliteit. Maar regels dienen in de ogen van dit stadsbestuur tevens kenbaar te zijn, de aanpak voorspelbaar en repressieve ingrepen proportioneel:

“Regels om openbare overlast te vermijden gelden voor iedereen. Geloofwaardig sanctioneren, verbieden of gebieden kunnen uiteraard alleen op voorwaarde dat de spelregels duidelijk zijn en er een consequent beleid wordt gevoerd. Dat betekent op voorhand communiceren wat mag en wat niet, een gelijkwaardige behandeling voor iedereen en een graduele aanpak van het probleem waarbij de maatregel steeds in verhouding staat tot de vastgestelde inbreuk.” (p. 41)

In dit ‘papieren beleid’ stond ook vooral ‘sociale preventie’ centraal. Het belang van een wijkgerichte politie die contacten met bewoners onderhoudt wordt hierin onderstreept.¹⁴⁴ De overlegstructuren tussen professionals om ontwikkelingen rond doelgroepen en gebieden te bespreken en interventies af stemmen werden gecontinueerd.¹⁴⁵ In deze beleidsperiode werd de veiligheidsorganisatie vanuit dit idee van ‘vroegsignalering’ en preventie verder uitgebouwd en gestroomlijnd. Integrale Veiligheid en Sociale Zaken werden tevens gefuseerd

¹⁴² De openbare informatievoorziening over deze methodieken is buiten hun omschrijving in dit Stadsplan Veilig zeer beperkt.

¹⁴³ Dit College (2007–2012) wordt gevormd door sociaaldemocraten, christendemocraten en groenen.

¹⁴⁴ Het ging daarbij om zaken als het moderniseren van wachtruimtes op politiebureaus, het investeren in spreekuren voor bewoners, het aanwezig zijn bij publieke bijeenkomsten en het inzetten van meer fietspatrouilles die aanspreekbaar zijn voor burgers.

¹⁴⁵ Dit zijn de maandelijkse ‘toezichtvergaderingen’ tussen de politie, publieke toezichthouders en welzijnspartners in ‘moeilijke buurten’.

tot één 'bedrijfseenheid' 'Samen Leven'.¹⁴⁶ Het lokaal sociaal beleid¹⁴⁷ kwam daardoor ook dichterbij het veiligheidsbeleid te staan, zoals verbetering van de sociale positie van verslaafde prostituees en overlastbestrijding¹⁴⁸. De strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak van drugsoverlast is naast een preventief en curatief beleid rond ambulante woonbegeleiding, dak- en thuislozenopvang, sociale activering en een 'integrale ketenaanpak' komen te staan.¹⁴⁹ De fysieke en sociaaleconomische ontwikkeling van de stad vormde daarnaast een belangrijk beleidsdoel met investeringen in publieke voorzieningen¹⁵⁰, woningen¹⁵¹, bedrijven¹⁵² en toerisme.¹⁵³ Deze aanpak wordt echter niet inhoudelijk gekoppeld aan preventieve en repressieve maatregelen in het kader van veiligheid. De toon van het stedelijk beleid was aan het begin van deze collegeperiode optimistisch. Aan het einde van deze bestuurstermijn verscheen echter een steeds meer restrictief en voorwaardelijk beleidsgeluid. Zo sprak de toenmalige sociaaldemocratische burgemeester in aanloop naar nieuwe lokale verkiezingen over een de onbetaalbaarheid van zorg, opvang en (re)integratie van kwetsbare groepen en deed hij een nadrukkelijk beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers (Janssens, 2012).¹⁵⁴ Ook werd een 'hoofdoekverbod' voor publieke instellingen ingevoerd en kwamen er ook bestuurlijke maatregelen tegen alcohol- en drugsoverlast. Die restrictievere beleidsvisie op veiligheid past in een ontwikkeling van de sociaaldemocraten in onder meer het Verenigd Koninkrijk (vgl. Giddens, 2000).

In tegenstelling tot de politieke ontwikkelingen in Rotterdam werd de toon en inhoud van het lokale veiligheidsbeleid in Antwerpen pas later beïnvloed door populistisch rechts.¹⁵⁵ Vlaams nationalist (N-VA) wonnen eind 2012 deze lokale gemeenteraadsverkiezingen. In het collegeprogramma¹⁵⁶ zijn diverse beleidsuitgangspunten van het vorige bestuur gecontinueerd, zoals de inzet op het aantrekken en behouden van jonge gezinnen, bedrijven en toeristen in de stad via stadsontwikkeling. Voorbeelden zijn onder meer het aankopen, opknappen en verkopen van vervallen panden, het realiseren van een aantrekkelijke vestigingsklimaat voor bedrijven, het organiseren van culturele evenementen en het (internationaal) promoten van de stad. De focus van deze stedelijke beleidsvisie is ook

¹⁴⁶ Zie o.a. *Gazet van Antwerpen* van 11-12-2008: 'Nieuwe stadsdienst voor samenlevingsproblemen'.

¹⁴⁷ Zie het Bestuursakkoord 2007-2012 en het Lokaal Sociaal Beleidsplan 2008-2013.

¹⁴⁸ Beleidsplan Prostitutie Antwerpen 2008-2012 en Actieplan prostitutie Antwerpen 2010-2012.

¹⁴⁹ Dit kwam onder meer ook tot uiting in het Antwerpse Drugsbeleidsplan 2009-2012.

¹⁵⁰ Dit beleid was overigens al ingezet in het Stadsprogramma 2003-2007: 'De kracht van de stad'.

¹⁵¹ Dit ging onder meer om het opkopen en renoveren van fysiek slechte panden, subsidies voor gevelrenovatie, de fusie van enkele sociale huisvestingsmaatschappijen, het aanbieden van 'sociale koopwoningen' en het organiseren van extra sturing op de sociale woningmarkt.

¹⁵² De afdeling Werk en Economie investeert onder anderen in 'winkelstraatmanagement'.

¹⁵³ De stad investeert in cultuur, sociale voorzieningen en marketing om bedrijven en bezoekers aan te trekken.

¹⁵⁴ De titel 'Voor wat, hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract', verwijst naar een expliciet 'plichtendiscours'.

¹⁵⁵ Tot dan stuurde vooral extreemrechts (Vlaams Belang) vanuit de oppositie aan op 'zero tolerance' en 'gewapend bestuur'.

¹⁵⁶ Het Bestuursakkoord 2013-2018: 'Respect voor A' van de Vlaams nationalist, christendemocraten, en liberalen.

vooral gericht op noties rond 'respect': voor regels, plichten en verantwoordelijkheden.¹⁵⁷ Het niet naleven hiervan wordt in deze visie van het stadsbestuur ook vooral beantwoord met sancties.

Veiligheid is binnen dit stadsbeleid een topprioriteit waar alle diensten mee bezig moeten zijn, zoals dat ook in het collegeprogramma onder leiding van Leefbaar Rotterdam in 2002 het geval was. Het verbeteren van het veiligheidsgevoel van burgers is ook een nadrukkelijk beleidsdoel. Daarvoor moet de politie onder andere meer zichtbaar worden in het straatbeeld en krijgt de aanpak van 'high-impact crime' meer prioriteit, zoals het aanpakken van woninginbraken, geweld en jeugdcriminaliteit. Ook krijgen burgers meer inspraak op het lokale veiligheidsbeleid via de buurtinformatienetwerken (BIN) en de verkozen districtsraden die formeel geen bevoegdheden hebben op het gebied van veiligheid.¹⁵⁸ De nadruk op het orde op zaken stellen in de stad komt ook onder meer tot uiting in het aanstellen van nieuwe 'wijkregisseurs' die het veiligheidsbeleid in de wijken actief gaan coördineren. Hierbij wordt expliciet verwezen naar de Rotterdamse 'stadsmariniers'.¹⁵⁹ Naast het belang van het welzijnswerk¹⁶⁰ en het versterken van de sociale cohesie in wijken door middel van communitaristische interventies¹⁶¹ wordt echter vooral de rol van toezicht en handhaving benadrukt. Dit blijkt onder meer uit retoriek in het bestuursakkoord rond met name repressieve middelen tegen overlast en criminaliteit:

"Overlast in sociale huisvestingsprojecten wordt strikt aangepakt via het consequent toepassen van boetes en het verwijderen van hardleerse personen die regels blijven overtreden." (p. 13)

"Om het gevoel van straffeloosheid aan te pakken wordt samen met het parket onderzocht hoe het systeem van onmiddellijke dagvaarding (momenteel van toepassing voor winkeldiefstallen en wapendracht) kan worden uitgebreid naar andere misdrijven." (p. 20)

Voor de aanpak van drugshandel wordt in repressieve termen uitgedragen binnen deze visie op veiligheid. Zo wordt gesproken over een 'harde aanpak' en 'ontmanteling van criminele netwerken':

¹⁵⁷ Mensen met een uitkering dienen bijvoorbeeld positief mee te werken aan tewerkstellingstrajecten en 'nieuwkomers' aan taalonderwijs.

¹⁵⁸ Dit gaat om meer adviesbevoegdheid richting de wijkgerichte politie, het sneeuwruimen, de Witte Tornado's en de 'sluikstortcel'.

¹⁵⁹ Gazet van Antwerpen van 21-6-2016: 'Antwerpen krijgt wijkregisseurs'.

¹⁶⁰ Het welzijnswerk wordt hier in twijfel getrokken onder een rechts-populistisch bewind. De stad neemt de sturing op de inhoud van dit werk over. Contracten met bestaande partijen worden opgezegd en commerciële aanbesteed. Zie onder meer de Gazet van Antwerpen van 19-12-2013 'Geen steun meer voor buurtopbouwnetwerk' en van 16-3-2016: 'Duchateau zet organisaties tegen elkaar op'.

¹⁶¹ Een voorbeeld is het belang dat gehecht wordt aan het 'Opsinjoeren', de Antwerpse equivalent van het Rotterdamse Opzoomeren, dat wordt gezien als een "gemeenschapsvormend en lokaal project in de districten, wijken en buurten" (p. 61).

“Dealers, verslaafden en kleine criminelen verdwijnen niet zolang de georganiseerde bendes en de drugstrafiek niet worden aangepakt. Hiervoor dient het protocolakkoord met het Antwerpse parket, de federale gerechtelijke politie en de lokale politie van Antwerpen herzien te worden. Dit bestuur zal de (internationale) drugshandel hard aanpakken.”
(p. 15)

Harddrugsgebruikers worden vooral ‘ontmoedigd’ met bestuurlijke boetes.¹⁶² De mogelijkheid van hulpverlening blijft bestaan, maar alleen bij ‘resultaatgerichte organisaties’. Hieruit spreekt impliciet kritiek op de bestaande hulpverlening. Progressieve beleidsaanbevelingen, zoals een gebruikersruimte voor drugsverslaafden om overlast op straat te beperken, worden door het stadsbestuur gekwalificeerd als het faciliteren van druggebruik.¹⁶³ Ook stopt het stadsbestuur met een dienst die het ‘integrale overleg’ tussen de gemeente, politie en hulpverlening coördineerde.¹⁶⁴ Ten aanzien van veiligheidsproblemen met jongeren wordt het belang van een vroegtijdige preventieve en consequente aanpak¹⁶⁵ gelegitimeerd door vooral de toekomstmogelijkheden van deze jongeren centraal te stellen:

“Jongerencriminaliteit krijgt een hoge prioriteit en wordt kordaat aangepakt. Te laat ingrijpen verkleint de kansen op een succesvolle maatschappelijke integratie van jonge overtredders. Er wordt sterker gefocust op de achterliggende oorzaken van jeugddelinquentie.”
(p. 19)

4.4.3 Wijkgebonden beleid rond veiligheid

De wijk Antwerpen Noord kampt sinds haar ontstaan eind negentiende eeuw met een concentratie van sociale en economische problemen. Vooral vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw ontstaan steeds meer problemen rond overlast en criminaliteit, mede als (in) direct gevolg van een verandering van de bevolkingssamenstelling, de onderlinge sociale verhoudingen en de economische draagkracht van de wijk. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw worden hier vooral veel preventieve en repressieve controle- en handhavingsacties tegen drugs- en prostitutieoverlast ingezet, zoals het screenen van de veiligheid en de bewoning van slechte panden (‘krotspotteams’). Het lokale veiligheidsbeleid voorziet de wijk ook na de eeuwwisseling in toezicht en repressieve handhaving, zoals een ‘100 dagen actie’ tegen prostitutie- en drugsoverlast. In 2004 krijgt de wijk cameratoezicht. En vanuit de lokale politie vinden hier grote gecoördineerde controleacties plaats op

¹⁶² Dit zijn zogenaamde ‘minnelijke schikkingen’ van 75 euro. Onder omstandigheden is ook doorverwijzing naar hulpverlening mogelijk, maar ook dat lijkt meer ingegeven vanuit overlastbestrijding dan vanuit het verbeteren van de leefomstandigheden van drugsverslaafden.

¹⁶³ Gazet van Antwerpen van 27-9-2013: ‘Dealers vooral actief in Borgerhout en Antwerpen Noord’.

¹⁶⁴ Het Stedelijke Overleg Drugs Antwerpen (SODA) viel tot dan toe organisatorisch onder het OCMW (sociale zaken).

¹⁶⁵ Een voorbeeld is het uitbreiden van de inzet van administratieve sancties tegen overlast naar minderjarigen vanaf 14 jaar.

onder meer drugshandel, woninginbraken en straatroof.¹⁶⁶ Een medische voorziening voor harddrugsverslaafden wordt verhuisd naar de rand van de wijk.¹⁶⁷ Ook wordt geïnvesteerd in de bestuurlijke aanpak van geluids-, drugs- en alcoholoverlast in de wijk¹⁶⁸, zoals openbaar dronkenschap en 'zoekgedrag' naar drugs.¹⁶⁹ Aan de eigenaars van cafés en bel- en nachtwinkels worden bovendien extra voorwaarden gesteld voor een uitbatingsvergunning. Met de federale overheid maakt de lokale overheid afspraken over vervolging en effectieve uitzetting van harddrugsdealers zonder geldige verblijfsvergunning die in de wijk worden aangetroffen.

Daarnaast worden er ook de nodige sociale welzijnsinterventies ingezet, zoals het bieden van ambulante hulpverlening aan alcohol- en drugsverslaafden, plekken voor de dag- en nachtopvang van dak- en thuislozen, preventieve investeringen in kinderen en jongeren en een 'sociaal restaurant' voor mensen met een bescheiden inkomen. Ook worden verschillende culturele evenementen en sociale activeringsprojecten stedelijk gesubsidieerd. Sinds midden jaren negentig van de vorige eeuw wordt er ook geïnvesteerd in nieuwe sociale voorzieningen die de wijk aantrekkelijker moeten maken, zoals het aantrekken van een bedrijvencentrum voor startende ondernemers, de bouw van een modern en luxe appartementencomplex en een designcentrum op de plek van de voormalige raamprostitutie, de komst van de centrale bibliotheek aan een plein met overlastproblemen en de aanleg van een nieuw openbaar park als een extra groene long voor bewoners van deze dichtbebouwde en bevolkte wijk.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Apollo (inbraak), Achilles (handtasdiefstal), Fortuna (straatdealers), Romeo (drugsoverlast), Minerva (drugscafés), Saturn (drugs).

¹⁶⁷ Advies Stadsplanning De Coninckplein juni 2009.

¹⁶⁸ Het gaat hierbij om een bestuurlijk handhavingsregime sinds eind 2010 exclusief voor de omgeving op en rond het De Coninckplein.

¹⁶⁹ Deze tijdelijke bestuurlijke maatregel is sindsdien tweemaal verlengd door het stadsbestuur en loopt momenteel tot eind 2016.

¹⁷⁰ Onder andere het *Structuurplan Stationsomgeving* (1994) en het *Wijkontwikkelingsplan Antwerpen Noord* (1995). Vanuit Europa zijn er ook investeringen gedaan vanuit het zogenaamde URBAN-programma en later de 'Deprived Neighbourhood Approach' (DNA).



De Coninckplein, 2007



De Coninckplein, 2016

In tegenstelling tot de integrale wijkactieplannen voor het Oude Westen – waarin fysieke ingrepen op de woningvoorraad gekoppeld worden aan het verbeteren van veiligheid en leefbaarheid –, wordt hier minder expliciet een link gelegd tussen de revitalisatie van de wijk en veiligheid. Hierin speelt onder meer mee dat hier vooral private partijen een belangrijke rol hebben in de economische opwaardering (gentrification) van de wijk en dat zijn partijen waar de lokale overheid minder invloed op uit kan en wil oefenen.¹⁷¹ Via publiek-private samenwerking met commerciële vastgoedontwikkelaars wordt er onder meer geïnvesteerd in een nieuwe hogeschoolgebouw en meer studentenhuisvesting in de wijk.

4.5 Conclusies beleidsontwikkelingen casus Antwerpen

Kenmerkend voor de ontwikkeling van nieuwe beleidsplannen rond veiligheid in België zijn enkele crisismomenten geweest binnen het politieel en justitieel systeem. Nationale veiligheidsincidenten en -affaires in de jaren negentig hebben gezorgd voor reorganisatie en ontwikkeling van deze systemen. De politieke opmars van het extreemrechtse Vlaams Blok heeft aanleiding gegeven voor bovenlokale overheden om extra werk te maken van stedelijke ontwikkeling, integratie, armoedebestrijding in het licht van leefbaarheid en veiligheid. Sinds het begin van de jaren negentig zijn verschillende nationale en regionale fondsen ontwikkeld om de leefkwaliteit in wijken in steden te verbeteren om zo de uittocht van kapitaalkrachtige bewoners tegen te gaan, de laatste jaren ook met extra Europese middelen en private marktpartijen. Echter, de gelaagdheid van de (bevoegdheden en budgetten van de) Belgische overheid heeft de ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid een tijd afgeremd. Binnen een context van het 'herontdekken' van grote steden en het extra investeren op criminaliteit, overlast en gevoelens van onveiligheid, is er op gemeentelijk niveau een meer integraal veiligheidsbeleid ontwikkeld.

Het Antwerpse lokale veiligheidsbeleid omvatte aanvankelijk vooral de repressieve aanpak van openbare ordeverstoringen en criminaliteit door de lokale politie en het Openbaar Ministerie. Er waren sinds de eeuwwisseling tevens enkele sociaal-preventieve methodieken ontstaan, bijvoorbeeld ten aanzien van 'risicjongeren'. Deze initiatieven waren toen nog niet duidelijk aan het bestuurlijke handhavingsregime van de stad gekoppeld. Vanaf 2004 is er een integrale benadering van veiligheid gecreëerd, waarin de lokale overheid de regie voert en voorziet in bestuursrechtelijke interventies op problemen rond criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. Het stedelijk veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling kenmerkt zich onder meer door een uitbreiding van repressieve en preventieve interventiemethoden naast bestaande sociaalpreventieve maatregelen rond jongeren- en drugsoverlast. In de eerste fase was er veel onrust vanuit de welzijnssector over deze nieuwe veiligheidsinterventies vanwege de inperking van privacy en zelfbeschikking van burgers. Ook het meer samen laten

¹⁷¹ Het meeste vastgoed is hier in particuliere handen, wat afwijkt van het grote sociale huurwoningaanbod in het Rotterdamse Oude Westen.

werken tussen professionele actoren met uiteenlopende visies gaf aanvankelijk problemen en verzet (vgl. Van den Broeck & Verduyn, 2007). De autonomie van de sociale sector is onder meer afgenomen door de verschuiving van bovenlokale middelen naar de lokale overheid, die hier haar eigen voorwaarden aan is gaan verbinden. Onder invloed van een toenemend ‘verreichtst’ lokaal politiek klimaat zijn sociale investeringen in kwetsbare doelgroepen steeds meer onderdeel geworden van de overlastbestrijding. Deze manier van werken is intussen ook geïnstitutionaliseerd. Sociale zekerheid, welzijnsbeleid en hulpverlening zijn op papier meer geïntegreerd met veiligheidsdoelen en -maatregelen, onder meer door samenvoeging van deze domeinen binnen de bestuurlijke organisatie. De sturing en afrekening op ‘targets’ – zoals in Rotterdam ‘publiekelijk’ gebeurt via de lokale veiligheidsmonitor – ontbreekt hier echter.¹⁷² Ook is de communicatie over de inzet en de resultaten van dit beleid minder uitvoerig.

In Antwerpen Noord wordt, vanuit het idee van de ‘hot spot benadering’, vooral sinds midden jaren negentig van de vorige eeuw een overwegend repressief veiligheidsbeleid ingezet om de overlast van (straat)prostitutie, drugscriminaliteit en jongeren tegen te gaan. Rendez-vous hotels, drugsbanden, overlastgevendende cafés en vzw’s worden na de eeuwwisseling onder meer bestuurlijk aangepakt. Ook (klanten van) prostituees, alcoholverslaafden, drugsgebruikers en huisjesmelkers worden vooral met bestuurlijke boetes afgeschrikt om naar de wijk te blijven komen. Daarnaast krijgen pandeigenaren en horecaexploitanten te maken met aangescherpte vergunningsvoorwaarden. Tegen (hard)drugsdealers worden echter nog vooral strafrechtelijke maatregelen ingezet, zoals preventieve controles, mobiele politiekantoren op ‘hot spots’ en gecoördineerde handhavingsacties met verschillende politiediensten. Overlastgevendende jongeren worden bejegend met samscholingsverboden en administratieve boetes. Op het lokale welzijnswerk en sociale voorzieningen wordt daarentegen bezuinigd (vgl. o.a. Vranken, 2014). Daarnaast vindt er een fysieke en sociaaleconomische opwaardering van de wijk plaats. Met diverse bovenlokale overheidsmiddelen en marktpartijen wordt na de eeuwwisseling geïnvesteerd in koopwoningen en de wijkeconomie om vooral creatieve bedrijven, jonge gezinnen en studenten aan te trekken. ‘Gentrification’ wordt hier niet expliciet verbonden met de ‘integrale’ aanpak van veiligheid.

4.6 Conclusies beleidsontwikkelingen rond veiligheid in Rotterdam en Antwerpen

In dit hoofdstuk over het ‘papieren’ beleid rond veiligheid en wijken in Rotterdam en Antwerpen zijn de belangrijkste ontwikkelingen op bovenlokaal en lokaal niveau geschetst

¹⁷² Vooral vanuit rechts-populistische partijen wordt geregeld kritiek geleverd op de ‘vrijblijvendheid’ van het Antwerpse veiligheidsbeleid. Het extreemrechtse Vlaams Belang heeft onder meer gepleit voor sturing via een Veiligheidsindex naar Rotterdams voorbeeld (vgl. Vlaams Belang (2006) ‘Veilige steden en gemeenten. Het Vlaams Belang-alternatief voor een lokaal veiligheidsbeleid’, p. 7-8).

en is gekeken naar hoe die het 'nieuwe veiligheidsbeleid' van na de eeuwwisseling hebben gevormd. Beide niveaus vormen de beleidscontext waarin perspectieven van verschillende actoren in de onderzoekslocaties vorm krijgen.

Ontwikkeling richting een uitdijend lokaal veiligheidsbeleid

In België is het integrale veiligheidsbeleid later ontstaan dan in Nederland, maar heeft daar inmiddels, met name op papier, een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt (vgl. Marks & Van Sluis, 2008). In Nederland wordt sinds begin jaren negentig belang gehecht aan een 'integrale benadering'. Fysieke, sociale en economische interventies, die voorheen vooral naast elkaar bestonden, zijn in dit nieuwe denken onderdeel geworden van het lokale veiligheidsbeleid. In de literatuur wordt gesproken over 'responsabilisering' van niet politieke en/of strafrechtelijke actoren (vgl. Cohen, 1985; Garland, 2001). Veiligheidstaken worden hierin ook onder andere toegekend aan organisaties rond hulpverlening en welzijn. Maar ook actoren als sociale huisvestingsmaatschappijen en woningcorporaties zijn meer verantwoordelijk gemaakt voor het aanpakken van woonoverlast en het participeren in het 'schoon en heel beleid' van wijken. Ten slotte krijgen ook burgers meer een rol in het lokale veiligheidsbeleid via projecten rond sociale cohesie, buurtbeheer en buurtpreventie. In die zin is sprake van een uitbreiding en intensivering van het sociale controle apparaat (vgl. Cohen, 1979), waarbij de mazen van het 'controlenet' steeds nauwer worden en dit 'net' zich ook steeds meer sluit (vgl. Garland, 2001).

Vooraf op vraag van lokale overheden (i.c. de grote steden), die in de jaren negentig steeds meer geconfronteerd werden met concrete veiligheidsproblemen, hebben bovenlokale overheden nieuwe beleidskaders en wetgeving ontwikkeld om de toegenomen problemen rond drugsoverlast, prostitutie en vermogenscriminaliteit tegen te gaan. Voorbeelden hiervan zijn extra straf- en bestuursrechtelijke instrumenten tegen drugscriminaliteit en -overlast, de vroegsignalering van problematisch gedrag van kinderen en jongeren, diverse gebieds- en gedragsverboden, de dwang- en drangmaatregelen richting zorgmijdende harddrugverslaafden en extra mogelijkheden voor populatiemanagement in wijken. Er zijn auteurs die in deze ontwikkeling vooral een bestuurlijk organisatievraagstuk zien (vgl. Marks & Van Sluis, 2006; Tops, 2007b; Marks & Van Sluis, 2008). Ook zijn er auteurs die vooral de aannames achter dit beleid inventariseren en de beleidsrationaliteit theoretisch kwalificeren (vgl. Engbersen et al., 2005; Van de Bunt, 2006; Van Swaaningen, 2008; Snel & Engbersen, 2009; Van Houdt, 2014). Ten slotte zijn er auteurs die vooral vragen stellen over sociale implicaties en wenselijkheid van dit veiligheidsbeleid (vgl. Uitermark & Duyvendak, 2008; Schinkel & Van den Berg, 2011; Van de Bunt & Van Swaaningen, 2012). In deze studie vormt die ontwikkeling een decor voor 'de beleidspraktijk'.

Lokale overeenkomsten

De inhoud van het papieren lokale veiligheidsbeleid van de stad Antwerpen lijkt inmiddels (2016) steeds meer op dat van Rotterdam, waardoor het zich ook deels heeft laten inspireren (vgl. Marks & Van Sluis, 2008). Dit heeft onder meer geresulteerd in de introductie van:

1. een politieke partij buiten de gevestigde orde in het stadsbestuur die een katalysator vormt voor veranderingen rond de ontwikkeling van een restrictiever lokaal veiligheidsdiscours
2. een vergelijkbare beleidstechnische invulling van het denken over wijkveiligheid, ondanks aanvankelijk fel verzet vanuit progressieve partijen bij de introductie van het 'Stadsplan Veilig'
3. een vergelijkbaar 'veiligheidsapparaat' met veiligheidsfunctionarissen als 'buurtregisseurs', 'doelgroepsregisseurs', 'interventieteams' en 'stedelijke toezichthouders en handhavers'
4. vergelijkbare nieuwe veiligheidsmaatregelen, zoals bestuurlijke sluitingen, boetes, straat- en samenscholingsverboden, woningcontroles, cameratoezicht en een scherp vergunningsbeleid
5. een vergelijkbare integratie van verschillende aanpalende beleidsterreinen (i.c. hulpverlening en welzijn) met repressieve veiligheidsmaatregelen (toezicht, handhaving en vervolging)

Lokale verschillen

Er zijn ten eerste organisatorische verschillen in de ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid:

1. Nederlandse steden hebben een grotere invloed op nationale beleidsontwikkelingen. Tot eind jaren negentig heeft in Vlaanderen juist een anti-stedelijke houding bestaan, mede als gevolg van politieke dominantie van partijen met een grote achterban buiten de steden (vgl. Kesteloot & Maesschalck, 2001; Uitermark, 2003). De Belgische federale staat bestaat tevens uit een groter aantal bestuurslagen met onderlinge verschillen in politieke verhoudingen. Dit maakt het in de praktijk moeilijk om op federaal niveau beleidsveranderingen te realiseren. Tevens impliceert verdeling van budgetten en bevoegdheden over meer niveaus ook meer verlies van slagkracht op het lokale overheidsniveau. Ook hebben grote steden daar te kampen met historisch opgebouwde tekorten in hun begroting (vgl. Cools, 1993; Swyngedouw, 2000).
2. Ontwikkelingen rond het lokale veiligheidsbeleid zijn in Antwerpen later begonnen (vgl. Marks & Van Sluis, 2006). In Rotterdam was begin jaren negentig al sprake van de eerste ontwikkelingen rond een (lokaal) 'integraal veiligheidsbeleid', zoals de ontwikkelingen rond 'wijkbeheer' (vgl. De Haan, 1997). Kort na de eeuwwisseling is deze reeds ingezette integrale aanpak versneld doorgezet en inhoudelijk verder uitgebreid door het reorganiseren van de lokale overheid en veiligheidsbudgetten (vgl. Tops, 2007b).

In Antwerpen is de ontwikkeling hiervan rond de eeuwwisseling gestart (vgl. Van den Broeck & Verduyn, 2007).

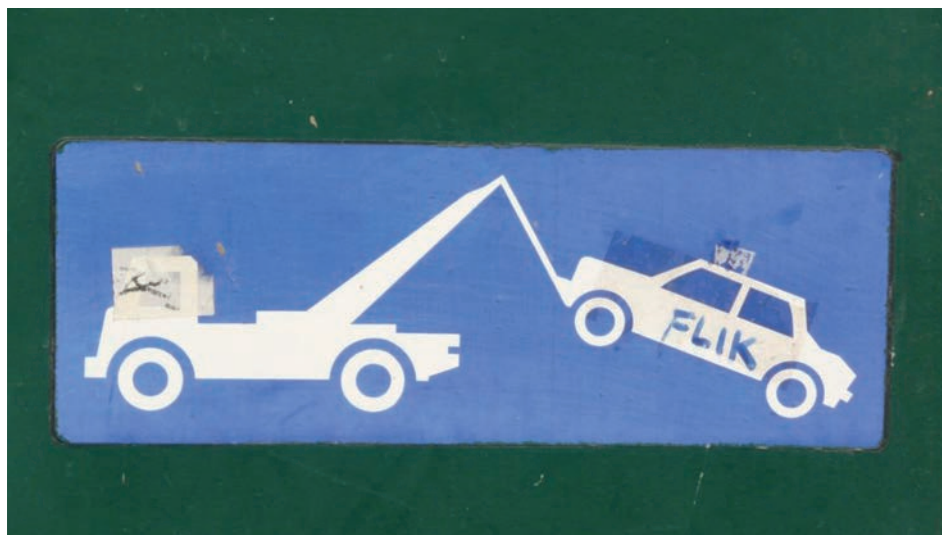
Daarnaast zijn er ook inhoudelijke verschillen in het 'papieren' veiligheidsbeleid van beide steden:

1. Waar in Rotterdam verslaafde veelplegers en dak- en thuislozen van de straat zijn gehaald en gedwongen zijn ondergebracht in de hulpverlening, ligt dit soort dwingend interveniërend optreden in Antwerpen gevoelig. De Belgische wetgeving voorziet (nog) niet in dergelijke mogelijkheden. De invloed van de welzijnssector speelt hierin een rol (vgl. Loopmans, 2007). Er is in Antwerpen tevens meer verzet tegen pragmatische interventies rond 'harm reduction' als het preventief ophangen van spuitcontainers en gebruikersruimten voor drugsverslaafden (vgl. Barendregt & Rodenburg, 2004).
2. Het benoemen van etniciteit in relatie tot criminaliteit en overlast is binnen België geen gewoonte (vgl. Van San & Leerkens, 2001; Foblet et al., 2004). Dit wijkt sterk af van het categoriaal benaderen van etnisch-specifieke problemen in Rotterdam. Onder een progressief stadsbestuur zijn hier nationale en lokale actieprogramma's rond Marokkanen en Antillianen opgezet met een combinatie van preventie, straf en (na)zorg. Sinds het 'Stadsplan Veilig' en de invloed van een nieuwrechts stadsbestuur is ook in Antwerpen meer 'probleembenoeming en -bestraffing' ontstaan. Een aanpalend etnisch-specifiek welzijnsbeleid lijkt hier echter minder mee ontwikkeld te zijn naast een strenger discours rond toezicht en handhaving.
3. Een derde belangrijk verschil is de beperktere overheidscommunicatie in Antwerpen over de achtergronden, aanpak en resultaten van het lokale veiligheidsbeleid. Er wordt meer in algemene zin gecommuniceerd over ontwikkelingen rond veiligheid en beleid. In Rotterdam is expliciet gekozen voor het nadrukkelijk publiek managen van veiligheid (vgl. Noordegraaf, 2008) door uitgebreid over 'resultaten' van dit lokale veiligheidsbeleid te communiceren.
4. Hoewel samenwerking met burgers meer aandacht krijgt onder een nieuwrechts stadsbestuur, is de ruimte die burgers in Antwerpen krijgen rond veiligheid beperkt. Ze mogen meldingen doen en aanschuiven bij spreekuren van de wijkpolitie. Zaken als 'buurtbestuur' en buurtpreventie – in Rotterdam gemeengoed – worden hier niet gefaciliteerd. De aanpak van veiligheid wordt nog vooral beschouwd als een exclusieve taak van de (lokale) overheid.

In hoeverre deze verschillen invloed hebben op de beleving en betekenisgeving aan veiligheid en het veiligheidsbeleid in de twee onderzoekslocaties wordt in het volgende deel van deze studie belicht. In het volgende hoofdstuk zal dit eerst voor lokale bestuurders en ambtenaren bekeken worden.

DEEL III

PERSPECTIEVEN OP VEILIGHEID, BELEID EN WIJK



Hoofdstuk 5

Bestuurders- en ambtenarenperspectieven op veiligheid, beleid en wijk

“Besturen is gewoon leuk. Het is ook niet zo ontzettend moeilijk, vind ik. Als je een heldere mens- en maatschappijopvatting hebt en je hebt een goede analyse van de gebieden die je bestuurt en je gaat ook niet voor de overtreffende trap, maar je gaat voor haalbare resultaten. Dan moet je gewoon besluiten nemen om geld uit te geven om die resultaten te bereiken. We zijn geen bank: we hoeven niet te sparen. Wij hebben een budget en dat kunnen we uitgeven aan de buitenruimte, schoon/heel/veilig, welzijn, en economische ontwikkeling.”

“Een aantal onderzoekers [ambtenaren] bij mij doen soms met pijn in hun hart dingen. En dat proberen we continu wel te zenden. En op een gegeven moment ligt dat wel buiten je handen en dan ja...kijk hier kunnen wij niets meer aan doen; hier voel ik mij ook niet meer verantwoordelijk voor.”

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan beleidsactoren, zoals de hierboven geïntroduceerde deelgemeente-bestuurder (62) en ambtenaar (36) in Rotterdam, centraal. Lokale bestuurders en ambtenaren zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling, aansturing en implementatie van het lokale veiligheidsbeleid. In dit hoofdstuk wordt getoond hoe zij omgaan met hun mogelijkheden en beperkingen binnen de lokale omstandigheden rond veiligheid en beleid in Rotterdam en Antwerpen. De vergelijking van beide steden op deze punten biedt een beter zicht op de lokaal specifieke wijze waarop overheden omgaan met de ontwikkeling en het beheer van vergelijkbare grote steden. De inspiratie die het Antwerpse stadsbestuur sinds 2004 opgedaan heeft uit het Rotterdamse veiligheidsbeleid roept vragen op over de vergelijkbaarheid van beide steden op het vlak van de politiek-bestuurlijke context en de invloed die dit heeft op de betekenisgeving van lokale beleidsactoren aan veiligheid, de wijk en beleid. In hoeverre zijn hun perspectieven op de inhoud en implementatiemogelijkheden van dit lokale beleid vergelijkbaar? Hoe kijken ze bijvoorbeeld naar hun ‘veiligheidspartners’ binnen dit beleid en zijn er ook lokale verschillen tussen de strategieën die ze in de beleidspraktijk hanteren? Hier worden drie thema’s besproken. In de eerste plaats komt de lokale dynamiek rond het veiligheidsbeleid aan bod. Lokale bestuurders en ambtenaren werken niet in een politiek-bestuurlijk vacuüm. Zij hebben te maken met verschillende actoren die hen beïnvloeden.

Bewoners en ondernemers vragen hen in te grijpen op veiligheidsproblemen in de wijk. Lokale politici verwachten van hen beleidsreacties op hun vragen in de gemeenteraad. Bovenlokale overheden vereisen dat zij een lokale invulling geven aan algemene beleidslijnen en dat zij zich houden aan de voorwaarden van de inzet van bovenlokale middelen voor de leefbaarheid en veiligheid van de wijk. Bestuurders hebben ten slotte intern ook te maken met belangen van hun ambtenaren en deze ambtenaren met die van hun bestuurders. In de tweede plaats zijn lokale bestuurders en ambtenaren ook verantwoordelijk voor de aansturing en samenwerking tussen andere organisaties in een ‘integraal’ veiligheidsbeleid. Zij hebben te maken met verschillende publieke en private actoren met (gedeeltelijk) eigen belangen, zoals de lokale politie, het justitiële apparaat, de gezondheidszorg, professionele welzijnsorganisaties en actieve burgers. Bestuurders en ambtenaren dienen ervoor te zorgen dat deze ‘veiligheidspartners’ ook afgesproken doelen daadwerkelijk nastreven. Hoe gaan ze om met deze regierol en waar lopen ze in de praktijk tegen aan? In de derde plaats hebben zij ook te maken met het managen van verwachtingen en de tevredenheid van burgers in een politiek klimaat, waarin vooral percepties van veiligheid een belangrijke rol spelen. Bestuurders en ambtenaren dienen bijvoorbeeld keuzes te maken over welke informatie zij delen, met wie, op welk moment en op wat voor manier om het vertrouwen van burgers in de lokale overheid te behouden en ook nog beleid te kunnen uitvoeren. Welke strategieën gebruiken ze daarbij en hoe beoordelen ze de uitwerking hiervan op de wijkveiligheid? In dit hoofdstuk worden deze vragen over deze drie thema’s (i.c. de lokale beleidsdynamiek, de regie op het lokale veiligheidsbeleid en het omgaan met bewoners) beantwoord op basis van de interviews, informele gesprekken en observaties in beide onderzoekslocaties. Eerst wordt ingaan op lokale bestuurders en ambtenaren in Rotterdam en in het tweede deel op hun collega’s in Antwerpen. De beide delen monden uit in een vergelijking van hun perspectieven op veiligheid, de wijk en beleid.

Deel I Het Oude Westen

5.2 De Rotterdamse lokale politiek-bestuurlijke organisatie

Voordat wordt ingegaan op de perspectieven van lokale bestuurders en beleidsambtenaren, is het van belang om de organisatiestructuur van de lokale overheid kort te schetsen. Er zijn op twee niveaus bestuurders en beleidsambtenaren die een rol spelen op het gebied van het lokale veiligheidsbeleid in de onderzoekslocatie: de gemeente en de deelgemeenten. Beide bestuurslagen en hun ambtelijk apparaat worden kort besproken om een indruk te geven van de context waarin lokale bestuurders en raadsleden veiligheidsbeleid ontwikkelen en implementeren en wat voor ambtenaren daarbij betrokken zijn. Eén van de vragen in dit

hoofdstuk is bijvoorbeeld in hoeverre beleidsmiddelen en macht invloed hebben op hun betekenisgeving aan veiligheid, de wijk en het lokale veiligheidsbeleid.

5.2.1 Gemeente Rotterdam

Rotterdam is de tweede stad van Nederland (634.264 inwoners).¹⁷³ Het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) vormt het dagelijks bestuur van de gemeente en bestaat uit acht wethouders en een burgemeester die tevens de voorzitter is. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Zo is hij korpsbeheerder van het lokale politiekorps, voorzitter van de ‘lokale driehoek’¹⁷⁴ en van de ‘Stuurgroep Veilig’.¹⁷⁵ Deze Stuurgroep bestaat verder uit de wethouders op aanpalende terreinen rond veiligheid¹⁷⁶, de korpschef van de Rotterdamse politie¹⁷⁷, de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Rotterdam-Rijnmond en de directeur van de Directie Veiligheid.¹⁷⁸ Namens het College regisseren zij samen de uitvoering van het ‘vijfjarenactieprogramma’ (VJAP) rond beleidsdoelen ten aanzien van veiligheid.¹⁷⁹ Zij monitoren onder meer de samenwerking tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke overheid en de inzet en ontwikkeling van lokale veiligheidsinstrumenten, zoals de veiligheidsmonitor, de integrale ‘wijkactieplannen’ vanuit de verschillende deelgemeentes en ‘stadsmariniers’ op ‘hot spot’ locaties.

Daarnaast zijn er ook gemeentelijke ambtenaren die vooral zorgen voor beleidsadvisering en vertaling van politieke besluiten omtrent de inhoud en ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid. Deze beleidsambtenaren werken vanuit de in 2006 opgezette ‘Directie Veiligheid’ die zorg draagt voor de ontwikkeling en implementatie van het lokale veiligheidsbeleid. Binnen deze directie werken beleids-, kennis- en communicatieadviseurs en verschillende accounthouders van gebieden in de stad. Ten slotte kunnen er verschillende ‘frontlijnmedewerkers’ worden onderscheiden die zorgen voor de implementatie en de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid in wijken:

¹⁷³ Dit is het aantal inwoners op 1-1-2017 op <https://rotterdam.buurtmonitor.nl> (geraadpleegd op 17-9-2017).

¹⁷⁴ Dit is een overleg met de lokale politie en het openbaar ministerie over besluiten rond de openbare orde en veiligheid.

¹⁷⁵ Dit een overheidsorgaan dat in het collegeprogramma (1998–2002) is ingevoerd door toenmalig burgemeester Bram Peper.

¹⁷⁶ De wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang en de wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs.

¹⁷⁷ Dit is sinds 2013 de ‘politie eenheid Rotterdam’: een samenvoeging van de politieregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid.

¹⁷⁸ Dit is een speciaal gemeentelijk orgaan direct onder de burgemeester, welke in 2006 is ontstaan vanuit een fusie tussen een tijdelijk Programmabureau Veilig en de gemeenteafdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) om het lokale veiligheidsbeleid verder te kunnen ontwikkelen en ontvouwen in de stad. Zie voor de plaats binnen de gemeentelijke organisatiestructuur en haar afdelingen bijlage II A1-A2.

¹⁷⁹ Er zijn inmiddels vier vijfjarenactieprogramma's gemaakt en in uitvoering gebracht: 2002–2006, 2006–2010, 2010–2014, 2014–2018.

1. In de eerste plaats gaat het om ambtenaren met beleidstaken rond veiligheid zoals ‘accounthouders veiligheid’ en zogenaamde ‘stadsmariniers’ die nijpende veiligheidsproblemen dienen op te lossen;
2. Daarnaast zijn er ambtenaren met zorgtaken ten aanzien van hulpbehoevende burgers en personen die in wijken overlast veroorzaken en met psychische en/of verslavingsproblematiek kampen;
3. Ten slotte zijn er ook stedelijke toezichthouders en handhavers die onder meer controleren op milieudelicten, parkeerbeleid, overlast en vernieling en vervuiling van de openbare ruimte. Deze ambtenaren doen tevens huisbezoeken bij mensen die zich inschrijven in wijken waar een speciale huisvestingsvergunning nodig is.¹⁸⁰ Zij controleren persoonsgegevens, kijken naar de leefomstandigheden van bewoners en de bouwkundige staat van het pand.

5.2.2 Deelgemeente Centrum¹⁸¹

Waar het gemeentebestuur vooral verantwoordelijk is voor de inhoud, kaders en aansturing van het lokale veiligheidsbeleid op stedelijk niveau, zijn de deelgemeentes verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van decentrale ‘integrale wijkveiligheidsactieplannen’ (IWAP).¹⁸² Deze zijn gebaseerd op het VJAP van het gemeentebestuur en geven meer concrete invulling aan de algemene beleidsdoelen van de gemeente op maat van het betreffende deelgebied, zoals geplande beleidsacties van de deelgemeente en haar ‘partners’ en wat daarbij de (cijfermatige) doelstellingen zijn ten aanzien van de wijkveiligheid. Deze jaarlijkse IWAP’s zijn op hun beurt onderdeel van een gebiedsvisie¹⁸³ die het decentrale dagelijkse bestuur onder goedkeuring van de deelgemeenteraad vaststelt.¹⁸⁴ De deelgemeente heeft eigen bevoegdheden en budgetten op terreinen als veiligheid, welzijn, ruimtelijke ordening, buitenruimte, verkeer en wijk economie. Ze sturen bijvoorbeeld organisaties aan die het lokale welzijnswerk uitvoeren in het gebied. Repressieve veiligheidsmaatregelen tegen overlast en criminaliteit zijn voorbehouden aan de burgemeester, de politie en het Openbaar Ministerie. De voorzitter van de deelgemeente zit wel in het Bestuurlijk Justitieel Overleg (BJO). Dit is een decentrale versie van de stedelijke ‘lokale driehoek’, waar hij samen met de districtschef van politie en het hoofd van het regioteam van het openbaar

¹⁸⁰ Sinds de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek (2005) stelt de gemeente een inkomenseis van 120% van het wettelijke minimuminkomen in wijken met concentraties van sociaaleconomische achterstand (vgl. Hochstenbach et al., 2015).

¹⁸¹ Binnen de deelgemeente centrum (29.030 inwoners in 2008) is het Oude Westen één van de zes wijken. Vanaf 2014 is de deelgemeente een ‘gebied’ met een gebiedscommissie geworden zonder eigen budget en met een adviserende bevoegdheid rond onder meer veiligheid.

¹⁸² In het eerste vijfjarenactieprogramma (2002-2006) ‘Versterken Veiligheid Rotterdam’ heette dit nog wijkveiligheidsactieprogramma’s. Dit tekent de beleidsambitie naar een steeds meer geïntegreerd georganiseerd lokaal veiligheidsbeleid.

¹⁸³ ‘Binden en Verleiden’, wijkvisie het Oude Westen 2008, gemeente Rotterdam, Centrumraad en de Nieuwe Unie.

¹⁸⁴ Deze dertien deelraadsleden zijn lid van een politieke partij en bewoner van de deelgemeente. Zij worden rechtstreeks gekozen tijdens de vierjaarlijkse gemeenteraadsverkiezingen. Er zitten ook bewoners uit de wijk in deze raad: (1) voor 2006-2010 en (5) voor 2010-2014.

ministerie afspraken maakt over prioriteiten in de aanpak van overlast en criminaliteit in de deelgemeente.¹⁸⁵ De deelgemeente kan vooral preventieve veiligheidsmaatregelen nemen via interventies rond welzijn, wijk economie en de buitenruimte.

Naast deze deelgemeentelijke bestuurders zijn er ook verschillende deelgemeentelijke ambtenaren die te maken hebben met het maken en implementeren van het lokale veiligheidsbeleid. De deelgemeente Centrum heeft ambtelijke ondersteuning die uiteenvalt in gebiedsteams. De 'gebiedsmanager' is hierin de regisseur achter de uitvoering van de gebiedsvisie en de integrale wijkactieplannen. Deze is ook voorzitter van de deelgemeentelijke handhavingsoverleggen per wijk met vertegenwoordigers van uitvoerende organisaties en diensten in de wijk, zoals buurtagenten, stedelijke toezichthouders, vuilophalers en mensen die herstelwerkzaamheden verrichten. Op operationeel niveau heeft een 'gebiedscoördinator' contacten met bewoners, diensten en organisaties.

Binnen deelgemeentes zijn er ook beleidsmedewerkers met specifieke coördinerende functies in de 'frontlijn' die vallen onder de gebiedsmanager. Een projectleider groepsaankoop coördineert bijvoorbeeld een preventieve aanpak van jongerenoverlast op wijkniveau, waar wijkagenten, jeugdmentoren, opbouw-, plein-, kinder-, jongeren-, en sportwerkers aan deelnemen. Deze zorgt er voor dat er jongeren in beeld gebracht worden die voor problemen zorgen in de wijk en/of problemen hebben op verschillende leefgebieden. Het BJO beslist over zijn voorstel voor de aanpak. Eén van de interventies is de opname van jongeren in de Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA). Dit is een aanpak om jeugdzorg en -hulpverlening aan jongeren op deelgemeentelijk niveau te coördineren onder leiding van een 'DOSA-regisseur'. Deze aanpak vormt de preventieve kant van de persoonsgerichte aanpak (PGA).¹⁸⁶ Daarnaast vormt een ambtenaar, die samen met buurtagenten, consultants van de woningcorporatie en medewerkers van het energiebedrijf huisbezoeken aflegt, een 'interventieteam' om te controleren of de bewoning overeenkomt met de gemeentelijke inschrijving en of er sprake is van misstanden 'achter de voordeur'.¹⁸⁷ Daarnaast kan hij hulpbehoevende bewoners doorverwijzen naar de hulpverlening en participeert deze in 'integrale' overleggen over overlastgevende panden en personen in het gebied.

In de volgende paragrafen staan de ervaringen en beoordelingen van Rotterdamse bestuurders en ambtenaren over de ontwikkeling en de uitvoerbaarheid van het lokale veiligheidsbeleid centraal.

¹⁸⁵ Dit BJO legt verantwoording af aan de Stuurgroep Veilig.

¹⁸⁶ Op het repressieve vlak is er een Justitieel Casuïstiek Overleg (JCO) dat zich richt op jongeren die criminaliteit plegen.

¹⁸⁷ Deze interventiemethodiek is in 2001 gestart op de Strevelsweg in Rotterdam Zuid. Naar aanleiding van een rapport van de Rotterdamse Rekenkamer in 2007 is het aantal deelnemers van deze teams kleiner geworden en beperkt tot deelnemers uit de publieke sector.

5.3 Bestuurders en ambtenaren over het besturen en uitvoeren van beleid

Lokale bestuurders en ambtenaren hebben te maken met politieke en bestuurlijke krachtenvelden. De gemeente heeft onder meer te dealen met nationaal en provinciaal beleid. Deelgemeentelijke bestuurders en ambtenaren staan onder invloed van de gemeentelijke overheid. Deze krachtenvelden spelen een rol in de beleving en betekenisgeving aan de implementatie van het lokale veiligheidsbeleid. In deze paragraaf worden hun beoordeling van de onderlinge lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen en de strategieën die ze binnen die context hanteren besproken.

5.3.1 Samenwerking en spanningen tussen centrale en decentrale lokale overheid

Politieke druk vanuit burgers op het stadsbestuur werkt in de praktijk door op deelgemeentelijke bestuurders die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van preventieve aspecten van het lokale veiligheidsbeleid in de wijk. Daarnaast zijn er vooral repressieve taken die vooral door stedelijke diensten en actoren worden uitgevoerd. Zo bemoeien ook de burgemeester, wethouders en stedelijke frontlijnambtenaren zich regelmatig met veiligheid in de wijk. Met name de positie van de burgemeester – als ‘baas’ van het lokale veiligheidsbeleid (vgl. Sackers, 2010)¹⁸⁸ – valt hierin op tijdens het veldwerk. Zo vinden er om de paar maanden bijeenkomsten plaats waarin de ‘Stuurgroep Veilig’ met bewoners en professionals komt praten over de voortgang van het lokale veiligheidsbeleid in de wijk. De burgemeester leidt deze bijeenkomsten en laat zien dat hij daarbij de touwtjes in handen houdt. Hij beoordeelt deelgemeentelijke bestuurders, ambtenaren en de chef van de wijkpolitie op hun inzet en veiligheidsresultaten in de wijk en stelt zich daarbij op als bondgenoot van verontruste bewoners. Hij spreekt verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren ‘en plein public’ aan op klachten over hun communicatie en afhandelen van bewonersmeldingen en geeft aan dat hij *“niemand spaart”*. Ook profileren ‘stadsmariniers’ zich vanuit de stedelijke organisatie regelmatig tijdens integrale overleggen over veiligheid in de wijk onder leiding van de deelgemeente door bijvoorbeeld aan te sturen op meer inzet van uitvoerende diensten en organisaties. Dit hoort tevens bij hun rol als ‘aanjager’ van het lokale veiligheidsbeleid in een ‘hot spotgebied’ als het Oude Westen.¹⁸⁹

Tegelijkertijd leidt deze bemoeienis op decentraal niveau regelmatig tot irritatie en frustratie van bestuurders en ambtenaren. Deelgemeentelijke bestuurders en ambtenaren ervaren de invloed van de gemeente op hun decentrale gebiedsbeleid regelmatig als een probleem. Volgens hen draagt de centrale ligging van de wijk naast het centrum van de stad bij aan het belang dat de wijkveiligheid heeft voor het stadsbestuur. Ze voelen zich, als verkozen

¹⁸⁸ Overigens is naast de uitbreiding van bestuurlijke bevoegdheden tegen overlast en verstoring van de openbare orde ook sprake van een verlies aan invloed op de lokale politie door een proces van centralisering van die laatste organisatie richting een Nationale Politie.

¹⁸⁹ Deze ambtenaren vallen direct onder de burgemeester en hebben een eigen budget om snel in te grijpen in wijken.

gebiedsbestuurders, regelmatig ingeperkt door bemoeienis vanuit het stadsbestuur dat in hun ogen “*politieke spelletjes*” speelt om hun electorale belangen te verdedigen door vooral invloedrijke bewoners(collectieven) te behagen. Vooral ‘top down’ besluiten rond extra inzet op handhaving en ‘verdunding’ van opvangvoorzieningen worden genoemd. Zij ervaren deze druk vanuit het stadsbestuur als een doorkruising van de aan hen toegekende bevoegdheden en beslissingsruimte om maatregelen te nemen die passen bij de specifieke problemen en belangen van het gebied.¹⁹⁰ Zij zien stedelijke frontlijnambtenaren als ‘controleurs’ en ‘indringers’ die ze opgelegd krijgen, zoals een deelgemeentelijke bestuurder (39) aangeeft:

“In een ideale wereld, dan ben je zowel als centrale stad en als deelgemeente opdrachtgever voor een dienst, dus ook voor de dienst ‘Veilig’. Maar je merkt al heel snel dat niet alle diensten hetzelfde zijn en niet hetzelfde belang hebben voor het gemeentebestuur of voor het College. Veiligheid staat heel dicht bij het College, heel dicht bij de burgemeester. Dus je krijgt wel een accounthouder, maar die ervaar ik toch regelmatig als een toezichthouder en als iemand die hier opdrachten uitdeelt. Dat geldt ook voor de stadsmariniers. Die vraag je niet, die krijg je. Voordat je hebt bedacht: ‘zou ik ook nee kunnen zeggen’, dan heb je ze. En het is dus een grote kunst om te laveren tussen de wens van de burgemeester en dat wat je doet in de omgang met de stadsmarinier.”

Deelgemeentelijke bestuurders vinden ook dat zij meer eigen bevoegdheden en handelingsruimte moeten krijgen om dit beleidsprogramma zelf uit te kunnen voeren. Ze ervaren dat ze nog te vaak afhankelijk zijn van een centrale aansturing van gemeentelijke diensten in de uitvoering van hun eigen gebiedsbeleid. Meer decentrale aansturing van gemeentelijke diensten past volgens hen ook beter in de gemeentelijke beleidsfilosofie rond het ‘gebiedsgericht werken’ (o.a. ten aanzien van veiligheid).

Gezien de politiek-bestuurlijke focus op veiligheid is het presenteren van beleidsresultaten vooral voor gemeentelijke bestuurders en ambtenaren belangrijk aangezien zij hier in de eerste plaats op afgerekend worden. Het claimen van beleidssucces leidt echter geregeld tot onvrede bij decentrale bestuurders en ambtenaren. Ze kwalificeren de communicatie van gemeentelijke collega’s bijvoorbeeld als een groot “*circus*”. Soms bekritiseren ze ook de ‘scoringsdrang’ binnen hun eigen bestuursniveau. Een deelgemeentelijke ambtenaar (42) wijst bijvoorbeeld op een project waarin bewoners samen met professionals drugsoverlast inventariseren met behulp van een kleurensysteem:

“Drugs in Kleur is destijds door de stadsmarinier opgepakt, omdat het [deelgemeentelijke] bestuur er niet direct zoveel in zag en die waren vooral huiverig dat [het professionele opbouwwerk] of de [bewonersorganisatie] daar een flinke vinger in de pap had. Dus die zeiden van: ‘Ja, wij gaan daar verder geen geld in steken’. Het enige wat [de toenmalige stadsmarinier] toen heeft gedaan...die heeft toen [een opbouwwerker] voor twee jaar ingehuurd om dat verder uit te werken. Ja, en vervolgens is dat natuurlijk ook het project

¹⁹⁰ De deelgemeente is regisseur van ‘integrale wijkactieprogramma’s’ (IWAP) die jaarlijks worden vastgelegd met partners.

van de stadsmarinier en die gaat daar goede sier mee maken. Maar het vorige bestuur [van de deelgemeente] was 'not amused' toen de Directie Veiligheid zo'n Cahier¹⁹¹ had laten maken over 'Drugs in Kleur'. En dan denk ik: successen moet je ook vooral bereid zijn te delen."

Spanningen rond zeggenschap en invloed op beleid tussen beide bestuursniveaus komen in de praktijk onder meer tot uiting tijdens verschillende geobserveerde 'integrale' overleggen over veiligheid in de wijk. Om deze onderlinge spanningen te kunnen managen, gebruiken lokale bestuurders en ambtenaren, vanuit hun politiek-bestuurlijk 'spelgevoel', in de beleidspraktijk diverse strategieën:

1. Een eerste strategie is die van het *afbakenen en claimen van invloed op het beleidsveld*. Zo dringt een 'stadsmarinier' tijdens een overleg over integrale handhaving in de wijk bijvoorbeeld aan op het sneller maken van concrete afspraken met partners over de planning van een zogenaamd 'voorjaarsoffensief'. Hij is ontevreden over de, in zijn ogen, te algemene plannen van enkele gemeentelijke diensten over hun extra inzet tegen drugsoverlast. Een deelgemeentelijke 'gebiedsmanager', die het overleg voorziet, reageert hier direct afwijzend op. Volgens haar is er nog voldoende tijd om de roosters en plannen voor dit offensief in te vullen.
2. Bestuurders en ambtenaren hanteren ook een *coöperatieve houding als 'front stage strategie'* vanuit een wederzijdse afhankelijkheid binnen het lokale veiligheidsbeleid. Decentrale bestuurders en ambtenaren klagen in interviews bijvoorbeeld over de manier waarop zij zich onder curatele voelen staan van de gemeente, maar tonen zich in het openbaar vaak meewerkend richting stedelijke collega's. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het prijzen van de burgemeester tijdens bijeenkomsten in de wijk, maar ook in hun omgang met de 'stadsmarinier' die ze nodig hebben voor hun integrale wijkactieprogramma's. Hij kan problemen in de wijk voor hen bespreekbaar maken bij het College en heeft een eigen budget om bij te dragen aan interventies in de wijk. Stedelijke ambtenaren hebben de deelgemeente andersom ook nodig om het lokale veiligheidsbeleid tot uitvoering te brengen op wijkniveau.
3. Meestal spelen dit soort onderlinge spanningen vooral achter de schermen en stralen centrale en decentrale bestuurders en ambtenaren in het openbaar een gemeenschappelijk handelen uit. Naast het hanteren van een 'frontstage strategie' van harmonie en eensgezindheid biedt *vervanging van specifieke bestuurlijke en ambtelijke spelers* volgens respondenten soms uitkomst in het verbeteren van de relatie tussen beide bestuursniveaus, zoals het opstappen van een voorzitter van het deelgemeentebestuur en de komst van een nieuwe 'stadsmarinier'.

¹⁹¹ Dit is een reeks van brochures waarin de gemeente 'haar' interventiemethodieken presenteert op haar officiële website.

5.3.2 Mogelijkheden en beperkingen in de implementatie van het ‘papieren’ beleid

Hoewel lokale bestuurders hun werk soms nuchter benaderen als het *“uitgeven van geld om resultaten te bereiken”* en ambtenaren spreken over het blijven *“voeden van het bureaucratisch beest”* met ‘actieprogramma’s’ en ‘beleidsrapportages’, raken ze in de implementatie en uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid ook geregeld *“geïrriteerd door hun eigen onmacht”*. Vooral bureaucratische procedures verhinderen in hun ogen een snel en flexibel optreden. Hoewel ze aangeven dat een democratisch besluitvormingsproces beschermt tegen extremiteiten, hebben ze er in de praktijk ook last van. Ze wijzen bijvoorbeeld op het in hun ogen trage tempo van beleidsreacties op concrete overlastklachten van bewoners in de wijk, zoals de moeite die het gemeentelijke diensten kost om kleine overlast- en onderhoudsklachten op te lossen. Ze vinden dit een verkeerd signaal naar bewoners als tegelijk grote beleidsbeloftes worden gedaan rond de aanpak van veiligheid. Bestuurders zijn vooral voorstander van meer beïnvloedingsmogelijkheden ten aanzien van veiligheidsproblemen in de wijk. Ze behouden daarom graag hun bestaande veiligheidsinstrumentarium en zoeken naar mogelijkheden om deze nog verder uit te kunnen breiden. Zo vergroot het stadsbestuur bijvoorbeeld de bevoegdheden van zijn korps stedelijke toezichthouders en handhavers¹⁹² en claimt de deelgemeente zeggenschap over lokale aangelegenheden, zoals het aanwijzen van opvanglocaties voor kwetsbare doelgroepen in haar gebied om overlast en criminaliteit meer te kunnen voorkomen.

De meeste stedelijke en deelgemeentelijke ambtenaren in dit onderzoek delen deze instrumentele visie op de uitbreiding van het lokale veiligheidsbeleid op beleidsterreinen waarop zij actief zijn. Ze wijzen onder meer op het belang van ‘vroeg interventie’ bij kinderen en jongeren met problemen en pleiten voor meer juridische mogelijkheden om malafide personen efficiënter en effectiever aan te kunnen pakken. Sommige frontlijn- en beleidsambtenaren in dit onderzoek ervaren dit uitdijende veiligheidsinstrumentarium en de toenemende bureaucratisering hiervan in de bestuurlijke organisatie sinds de start van dit ‘nieuwe’ veiligheidsbeleid echter als een toenemend probleem, zoals een veiligheidsambtenaar (50) die veiligheidsinterventies ontwikkelt binnen de gemeentelijke organisatie:

“Vanaf 2004 ben ik mezelf eigenlijk langzamerhand een beetje los gaan weken. Want het probleem is dat het [Programma]bureau Veilig nu echt een directie is geworden, hè met ook de kenmerken van een directie: veel bureaucratie, veel lijntjes, weinig slagvaardigheid, weinig echte denkkraft, iedereen doet zijn ding. Je slaat de boel een beetje dood. Ik zeg alleen: uiteindelijk doordat je groot wordt en doordat je dichtbij de burgemeester zit, raken juist die voordelen van heel adequaat en snel en tegen de regels...nou ja, niet tegen de regels,

¹⁹² Een deel van de voormalige stadswachten krijgt in 2008 na extra scholing een opwaardering in bevoegdheden naar de status van bijzonder opsporingsambtenaar en mogen in specifieke gevallen geweldsbevoegdheden toepassen, zoals het gebruik van handboeien en pepperspray.

maar voor het gevoel van andere mensen tegen de regels...er dwars op kunnen reageren en acteren. En ja, hoe groter het wordt, des te meer het weer in een keurslijf komt.”

Deze ambtenaar schetst vooral het verlies van snelheid en doortastendheid van het ‘nieuwe’ veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling. Bij de start hiervan hebben bestuurders en ambtenaren ervaren wat ze allemaal konden bereiken in de ‘pionier fase’ van dit beleid toen de urgentie hoog was om snel meer aan ‘veiligheid’ in wijken te doen. De nadelen van deze juridische en beleidsmatige formalisering van die projectmatige interventies en methodieken komt onder meer naar voren in ontevredenheid over bijvoorbeeld een kritisch rapport van de Rotterdamse Ombudsman over sociale interventies ‘achter de voordeur’ en een onderzoek naar onder meer de effecten van het Rotterdamse ‘spreidingsbeleid’. Dit soort kritiek wordt ervaren als een barrière om de stad veiliger te kunnen maken, met name door bestuurders en ambtenaren die op korte termijn politiek afgerekend worden op beleidsresultaten. Ook de toegenomen ‘professionalisering’ van het samenwerken rond veiligheid wordt geregeld ervaren als zo’n beperking, zoals rond het verzamelen en delen van informatie over personen en panden die ‘doelwit’ zijn van de lokale persoons- en gebiedsgerichte veiligheidsaanpak.¹⁹³ In de volgende paragraaf wordt gekeken hoe lokale bestuurders en ambtenaren de samenwerking met partnerorganisaties in het lokale ‘integrale’ veiligheidsbeleid beleven en beoordelen.

5.4 Bestuurders- en ambtenaren over de inhoud van het lokale veiligheidsbeleid

Op basis van de interviews en observaties hebben lokale bestuurders en ambtenaren zowel waardering voor als kritiek op het vigerende lokale veiligheidsbeleid.

5.4.1 Steun aan bestaand beleid

Lokale bestuurders en ambtenaren in deze studie geloven in de eerste plaats geregeld in de maakbaarheid van veiligheid, zoals die door het College wordt uitgedragen. Ze ondersteunen de veiligheidsambities van het stadsbestuur, zoals het uitbannen van ‘onveilige wijken’. Ze vinden het stellen van hoge doelen noodzakelijk om resultaten te kunnen behalen en willen hier ook op afgerekend worden. Het bekendste voorbeeld zijn de twee opeenvolgende burgemeesters die dit expliciet meedelen in hun publieke communicatie over het lokale veiligheidsbeleid. Ook frontlijnamtbenaren, zoals twee ‘stadsmariniers’ in dit onderzoek, dragen deze overtuiging uit.¹⁹⁴ Bestuurders en ambtenaren hebben – in lijn met het officiële

¹⁹³ Zo voelen frontlijnamtbenaren zich bijvoorbeeld beperkt door het moeten werken met convenanten die worden afgesloten met diensten en organisaties. Het informeel verzamelen en gebruiken van gegevens, zoals in een provisorisch Excel-formulier, was voor hen gemakkelijker.

¹⁹⁴ Dit vloeit voort uit de beleidsopdracht die zij hebben als aanjagers van het lokale veiligheidsbeleid. Zij worden hier als vooruitgeschoven posten van de burgemeester (via de veiligheidsindex) op afgerekend door de eigen organisatie en burgers.

beleidsdiscours van de stad (vgl. Tops, 2007b) – regelmatig een voorkeur voor handelend optreden in plaats van overleg en plannen maken. Een gebiedsambtenaar (42) geeft bijvoorbeeld aan dat *“men vaak de neiging heeft om lang over problemen te praten”*.

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw zijn al verschillende ‘nieuwe’ interventies geïntroduceerd om overlast tegen te gaan, zoals bestuurlijke maatregelen tegen samenscholing, wapendracht en drugsoverlast.¹⁹⁵ Dit is met het ‘nieuwe veiligheidsbeleid’ van na de eeuwwisseling nog meer toegenomen, zoals het ‘screenen’ van ondernemers en het preventief fouilleren. Bestuurders en ambtenaren zijn bijvoorbeeld positief over de uitbreiding van hun beleidsinstrumentarium om veiligheid in de wijk te vergroten. Ze proberen het bestuurlijke handhavingsregime met een naburige deelgemeente gelijk te trekken om verplaatsing van criminaliteit en overlast tegen te gaan en streven naar meer invloed op de plaatsing van kwetsbare doelgroepen. Bestuurders en ambtenaren voelen zich door deze instrumenten ook gesterkt in hun rol als ‘hoeders’ van veiligheid. ‘Stadsmariniers’ voelen zich bijvoorbeeld invloedrijk door het politiek-bestuurlijke mandaat om zelf beslissingen te mogen nemen in de bijsturing van de veiligheidsinzet in een vanuit het beleid als ‘hot spot’ aangemerkte plek als het Oude Westen. Ook publieke toezichthouders en handhavers voelen zich meer ‘in control’ door het mogen dragen van handboeien en pepperspray.¹⁹⁶

Lokale bestuurders en ambtenaren hebben daarnaast weinig bezwaren tegen het opzoeken van de grenzen van de wet om veiligheidsproblemen beter beheersbaar te kunnen maken. Zij ondersteunen verschillende *“onorthodoxe maatregelen”* die zijn ingevoerd op voorspraak van het stadsbestuur sinds 2002, zoals een actief spreidingsbeleid voor lage inkomens, het inzetten van interventieteams die achter de voordeur komen kijken en het opleggen van gebiedsverboden aan notoire ‘overlastgevers’. De bovengemiddelde veiligheidsproblematiek legitimeert voor hen deze ‘heroverende’ interventies.¹⁹⁷ Het belang van de wijk overstijgt voor hen het belang van de zelfbeschikking van bewoners en ondernemers die niet ‘sterk’ genoeg zijn om zich te verweren tegen criminaliteit en overlast, zoals café-eigenaars die harddrugsdealers niet buiten de deur kunnen houden en drugsgebruikers die dealers en andere gebruikers over de vloer krijgen. Zij zien het binnentreden in de privésfeer als een noodzakelijke voorwaarde voor de wijkveiligheid. Het is volgens hen de taak van de bestuursrechter om de grenzen van de wet te bewaken, zoals een stadsmarinier (54) aangeeft:

“Nou ja, Rotterdam zoekt de grenzen op, dat is met alles. Dan stap je d'r overheen. Op een gegeven moment heb je dan een toetsbaar iets, waarop iemand bezwaar maakt. Nou, Rotterdam vindt het prima, laat het gebeuren. Wij willen niet buiten de wet opereren. En

¹⁹⁵ De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) biedt opties om tegen overlast en potentiële criminaliteit op te treden.

¹⁹⁶ Voor het stadsbestuur is het een voordeel dat ze een beter opgetuigde ‘gemeentepolitie’ hebben die ze directer aan kunnen sturen dan de lokale politie die tevens gebonden is aan een bovenlokale (toen regionale en inmiddels nationale) aansturing.

¹⁹⁷ Engbersen, Snel & Weltevrede (2005) omschrijven deze term zelfs als sociale en fysieke interventies gericht op 1) het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid, 2) een evenwichtiger samenlevingsopbouw en 3) gemeenschappelijke competenties en gedragsregels (p. 19).

wij hebben d'r ook belang bij om af en toe te kijken van tot waar zegt de wet: 'tot hier en niet verder', want dan heb je namelijk jurisprudentie en dan weet je wat de kaders zijn."

Lokale bestuurders en ambtenaren relativeren tevens de repressieve aspecten van het lokale veiligheidsbeleid. Ze wijzen op sociale investeringen rond arbeid, onderwijs en opvoeding om aan te tonen dat ze, in hun ogen, niet bezig zijn met een selectieve bestraffing en sociale vervanging van economisch, sociaal en cultureel minder vermogende bewoners. Tevens relativeren ze de gevoeligheid van specifieke maatregelen binnen het lokale (veiligheids) beleid. Ze spreken bijvoorbeeld over "inkomensdifferentiatie" en het "opkrikken van het gemiddelde" als het gaat om het (deels) vervangen van lage inkomensgroepen. Het 'spreidingsbeleid' (de 'Rotterdamwet') is volgens hen nodig om de economische 'scheefgroei' in een wijk als het Oude Westen te herstellen.

Ze ervaren kritieken op het lokale veiligheidsbeleid vooral als een barrière voor het behalen van politiek gestelde beleidsdoelstellingen om van Rotterdam (weer) een veilige stad te maken.¹⁹⁸ Zo zijn stedelijke bestuurders en vooral handhavingsambtenaren bijvoorbeeld ontevreden over een rapport van de Rotterdamse Ombudsman, waarin klachten van bewoners over de handelswijze van de 'interventieteams' tijdens huisbezoeken besproken worden.¹⁹⁹ Ze vinden het onderzoek selectief negatief en vinden dat zij als betrokkenen te weinig zijn gehoord.²⁰⁰ Stedelijke beleidsambtenaren reageren ook geregeld defensief op aanmerkingen op de methodiek rond het meten van (gevoelens van) veiligheid. Het is volgens hen vooral een vooruitgang dat de ontwikkeling van veiligheid (van wijken) in kaart gebracht kan worden om gericht maatregelen in te kunnen zetten. Zo plaatst de gemeente haar 'stadsmariniers' in wijken met de meest negatieve veiligheidsscores en stemmen de deelgemeenten hier hun integrale wijkactieprogramma's (IWAP) op af. Daarnaast geven bestuurders en ambtenaren aan voordelen te hebben bij meetbare veiligheid, zoals het kunnen verantwoorden van hun inzet en 'prestaties'.²⁰¹ Zo bieden hoge veiligheidsscores mogelijkheden om 'beleidssuccessen' te claimen en lagere scores vormen munitie om stedelijk extra beleidsmiddelen af te dwingen. Daarnaast kan met deze meetinstrumenten, in hun ogen, ook de beleving van bewoners positief beïnvloed dan wel bevestigd worden²⁰², zoals een 'stadsmarinier' (50) uit de doeken doet:

¹⁹⁸ In lijn met het Anglo-Amerikaanse nieuwe 'managerialisme' van criminaliteit (vgl. Garland, 2001: 188-189) is ook in Rotterdam sinds 2002 een prestatiegerichte manier van werken aan veiligheid ingevoerd, waarbij het meten van 'beleidssucces' een belangrijk onderdeel is.

¹⁹⁹ Burgemeester Ivo Opstelten reageert bijvoorbeeld in een brief (23-10-2007) op het rapport 'Baas in eigen huis'. "Tja, wij komen eigenlijk voor alles"... Hij stelt dat het rapport "voorbijgaat aan de brede maatschappelijke problematiek, waarmee Rotterdam te maken heeft".

²⁰⁰ Na dit rapport is de werkwijze van interventieteams aangepast, zoals het beperken van het aantal deelnemers.

²⁰¹ Noordegraaf (2008) spreekt in dit verband ook over een succesvolle managementtool.

²⁰² Dit lijkt op het Thomas theorema – 'if men define things as real, they are real in their consequences' – van W.I. Thomas (1928) en de 'selffulfilling prophecy' – de zichzelf vervullende voorspelling – van Robert Merton. Veiligheidsmetingen creëren een 'werkelijkheid'.

“Nee, laat er maar een cijfer uitkomen. Dat zegt ons weer iets. Aan de andere kant ben ik ook wel eens geneigd om te denken van: het zou het Oude Westen heel erg helpen als er dit jaar een zes uit komt. En waarom? Dat heeft alles met het imago te maken. Dan is het Oude Westen namelijk niet meer zo’n probleem en dan zal je ook zien dat het Oude Westen niet meer zo’n probleem is, omdat de Veiligheidsindex dat ook nog eens zegt.”

Bestuurders en ambtenaren verweren zich op diverse manieren tegen kritiek op het beleid:

1. Ze ervaren soms weinig begrip voor de politieke druk en barrières om veiligheid in wijken te kunnen waarborgen voor zoveel mogelijk burgers, zoals een *“behoorlijk zware bewijslast”* en juridische grenzen aan bevoegdheden (o.a. bij gebiedsontzeggingen en gedwongen opnames).
2. Daarnaast vinden ze dat critici te weinig aandacht hebben voor de positieve resultaten die met dit veiligheidsbeleid behaald zijn in de afgelopen jaren, zoals de afname van de geregistreerde criminaliteit en overlast. Kritiek vanuit bewoners op het veiligheidsbeleid vinden ze ook vreemd aangezien gerapporteerde onveiligheidsgevoelens voor het stadsbestuur sinds 2002 juist een aanleiding zijn geweest om extra op veiligheid in te grijpen in onder meer deze wijk.
3. Kritieken op sociale interventies counteren zij ten slotte door te wijzen op mensen die hier baat bij hebben gehad. Ze stellen bijvoorbeeld dat ze kwetsbare bewoners (*“schrijnende gevallen”*) niet in de steek kunnen laten als overheid en hiervoor achter de voordeur moeten kunnen komen. Een gezondheidsambtenaar (30) geeft bijvoorbeeld aan dat het consequent verbaliseren van verslaafde en/of psychiatrische overlastgevende ‘zorgmijders’ ook nodig is om ze via het stapelen van boetes via de rechter gedwongen in de hulpverlening te krijgen.

5.4.2 Kritiek op bestaand beleid

Er is naast steun voor het ‘nieuwe’ veiligheidsdiscours en -beleid (vgl. Tops, 2007b) onder lokale bestuurders en ambtenaren in deze studie ook kritiek. Bestuurders en ambtenaren die langer meelopen in de lokale bestuurlijke en ambtelijke organisatie relativeren bijvoorbeeld het ‘vernieuwende’ karakter van het lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling. Zij kwalificeren dit vooral als een aanscherping van reeds enkele jaren eerder ingezet beleid²⁰³, zoals een deelgemeentelijke bestuurder (62) aangeeft die voorheen in ambtelijke functies binnen de gemeentelijke overheid heeft gewerkt:

²⁰³ De eerste aanzetten tot het integreren van beleidsvelden rond de preventie en aanpak van criminaliteit en overlast stammen uit de jaren negentig van de vorige eeuw (vgl. o.a. Rood-Pijpers et al., 1995; De Haan, 1997).

“Ik heb gebiedsanalyses gemaakt en tegenwoordig heten dat IWAP’s²⁰⁴ en toen [in de jaren negentig] heette dat jaarprogramma’s op allerlei beleidsterreinen. Daar was ‘veilig’ toen ook al een onderdeel van, want ze denken dat ze iets nieuws hebben uitgevonden maar dat is echt niet waar. Het format is anders, maar het systeem is hetzelfde, inhoudelijk in ieder geval.”

Bestuurders en ambtenaren uiten in dit onderzoek ook hun twijfels over de haalbaarheid van de beleidsdoelstellingen rond het vergroten van de wijkveiligheid.²⁰⁵ Ze hebben vooral vraagtekens bij de maakbaarheid van veiligheid, zoals die door het stadsbestuur wordt gecommuniceerd in het papieren beleid en de media. Zo zijn ambtenaren in de uitvoering positief over extra investeringen in informatie-uitwisseling en het palet aan verschillende type interventies op groepen die criminaliteit en/of overlast veroorzaken in de wijk, zoals ‘drang en dwang’ richting zogenaamde ‘zorgwekkende zorgmijders’ en een combinatie van welzijn en sanctiemaatregelen tegen (groepen) lastige jongeren. Ze stellen echter dat dergelijke ‘doelwitten’ van het lokale veiligheidsbeleid niet zomaar te veranderen zijn, omdat er even extra op geïnvesteerd wordt op korte termijn. Een jeugdpreventieambtenaar (26) geeft bijvoorbeeld aan dat *“niet alle jongeren in zes maanden te vangen zijn”*. Het kan volgens hem best vijf jaar duren, voordat er iets lukt en wijst daarbij op de meervoudige problematiek die vaak achter problematisch gedrag schuil gaat. Ook ambtenaren die te maken hebben met de coördinatie van de hulpverlening aan harddrugsverslaafde dak- en thuislozen geven aan dat het tijdelijk van de straat halen en behandelen van dergelijke personen zijn grenzen kent. Ze wijzen er bijvoorbeeld op dat iemand die verslaafd is en harddrugs wil gebruiken, dat uiteindelijk ook gewoon blijft doen. Verplicht afkicken is volgens hen niet voor iedereen binnen de doelgroep weggelegd wegens de combinatie van oorzaken die tot deze verslaving hebben geleid, zoals ernstige psychiatrische en sociale problematiek.

Bestuurders en ambtenaren plaatsen daarnaast hun vraagtekens bij de wenselijkheid van verschillende repressieve maatregelen, zoals het plaatsen van een ‘mosquito’ bij een buurthuis in de wijk en wijzen op een dossier van de lokale fractie van de socialistische partij over dit audiovisueel ‘verstoren’ van jongeren in de openbare ruimte. Ook zijn ambtenaren geregeld kritisch op de houding en het verbaliseringsbeleid van de politie, zoals het dreigen met boetes richting jongeren op straat. Ook sociale interventies in de privésfeer liggen voor sommige bestuurders en ambtenaren gevoelig. Een deelgemeentelijke bestuurder (39), die zelf ook bewoner is van de wijk, laat zich bijvoorbeeld negatief uit over het huisbezoek dat ze heeft meegemaakt van het deelgemeentelijke interventieteam:

²⁰⁴ Dit zijn jaarlijkse integrale wijkactieprogramma’s waarin de beleidsafspraken met alle betrokken actoren worden opgenomen.

²⁰⁵ Eén van de gecommuniceerde doelstellingen is bijvoorbeeld dat er geen ‘onveilige wijken’ meer mogen zijn, wat inhoudt dat een wijk als het Oude Westen minimaal een 3,9 moet scoren op de Veiligheidsindex (geregistreerde criminaliteit en overlast en de beleving hiervan).

“Waar ik nog niet helemaal uit ben, is hoe je omgaat met veronderstelde problemen die op sociaal terrein liggen. Hoe motiveer je dat je achter de voordeur wat te zoeken hebt? En maak je dan nog onderscheid tussen de ene en de andere voordeur? En hoeveel kun je als overheid als je overal met dwang aan belt? Ik ben daar [interventieteams] dramatisch sceptisch over. Ik heb begrepen dat ik de enige ben die het interventieteam geweigerd heeft om binnen te komen.”

Ook plaatsen deelgemeentelijke bestuurders en beleidsambtenaren methodologische kanttekeningen bij de representativiteit van het veiligheidsindexcijfer van de wijk. Ze wijzen hierbij op de rekenkundige samenstelling van dit cijfer²⁰⁶ en het aantal gedaalde meldingen en aangiftes van overlast en criminaliteit. Ze spreken in de wijk geregeld bewoners die zich veiliger voelen dan respondenten in de veiligheidsindex.²⁰⁷ Ze zien de score op de sociale monitor²⁰⁸ als een welkome nuancering van het lage veiligheidscijfer. Beleidsambtenaren hebben vooral kritiek op het politiek-bestuurlijke gebruik van deze metingen door bestuurders en ambtenaren. Deze zijn in hun ogen te weinig terughoudend in het communiceren over ‘beleidseffecten’ en ‘beleidssuccessen’. Zelf zijn ze voorzichtiger in het toekennen van waarde aan deze instrumenten. Ze geven aan dat ze vaak niet goed weten of iets werkt en waarom iets werkt en vinden causale relaties tussen beleid en effecten op veiligheid moeilijk vast te stellen. Een stedelijke beleidsambtenaar (36) is bijvoorbeeld kritisch op de informatieverstrekking door uitvoerende ambtenaren over de beleidsinzet in de verschillende wijken:

“En dat is altijd een hele nauwe samenwerking geweest met de accounthouders [voor veiligheid] die ieder een aantal deelgemeentes onder hun hoede hebben. Die dan op basis van die cijfers ging kijken van: joh, wat is er daar nou eigenlijk gebeurd? En daar hadden ook de stadsmariniers een heel belangrijk verhaal bij. Dus die hebben we er heel vaak bij gepakt van: ‘Joh, wat gebeurt er, welke beleidsinzet heeft er plaatsgevonden?’ Wat trouwens ook heel slecht was, want zo goed werd dat niet gerapporteerd. Maar dat was dan de papieren werkelijkheid, maar wat er dan feitelijk was gebeurd, dat was dan soms compleet anders. En ga dat dan maar voor al die wijken achterhalen van: wat is nou werkelijkheid en wat niet?”

²⁰⁶ Zo heeft ‘drugsoverlast’ een hogere wegingsfactor in de berekening van het totaalcijfer voor de wijk vergeleken met andere factoren. En gerapporteerde onveiligheidsgevoelens tellen twee keer zo zwaar mee in de berekening van het veiligheidsindexcijfer dan politieregistraties.

²⁰⁷ Tot 2011 heeft de wijk een onvoldoende: een 1,5 (2001), 1,8 (2002), 2,2 (2003), 2,7 (2004), 3,5 (2005), 4,5 (2006), 4,0 (2007), 3,5 (2008), 4,1 (2009). Pas in 2011 scoort de wijk een 5,9 om vervolgens in 2013 weer terug te vallen tot een 5,3.

²⁰⁸ Deze Sociale Index is in 2006 geïntroduceerd onder een sociaaldemocratisch stadsbestuur. Zie voor een toelichting hoofdstuk 4.

Daarnaast wordt er volgens beleidsambtenaren die werken aan het in kaart brengen van cijfermatige veiligheidsinformatie politiek-bestuurlijk te weinig tijd genomen om naar de informatie achter deze veiligheidsscores te kijken. Ze krijgen vanuit stedelijke bestuurders en uitvoerende ambtenaren vooral vragen over beschrijvende statistische informatie, bijvoorbeeld om vragen in de gemeenteraad mee te beantwoorden en om integrale wijkactieprogramma's op af te stemmen. Ze zien zelf geregeld meer mogelijkheden voor meer diepgravende statistische analyses. Ze zien de veiligheidsmonitor vooral als een politiek instrument. Ze ervaren dat inhoudelijke aanpassingen van de methodiek vooral op verzet stuiten van stedelijke bestuurders en ambtenaren die afgerekend worden op veiligheidsscores.²⁰⁹

Ambtenaren wijzen ten slotte naast kritiek op vigerende veiligheidsmaatregelen ook op de, in hun ogen, te hoge ambities achter fysieke interventies binnen de integrale (veiligheids) aanpak van deze wijk. Ten aanzien van de sociaaleconomische opwaardering van de wijk ('gentrification') signaleren ze een onderschatting van de ernst van de fysieke tekortkomingen van een deel van de woningvoorraad, het te weinig rekening houden met het belang van vertrouwen dat potentiële 'nieuwe' bewoners moeten hebben om een woning in deze wijk te kopen gezien haar 'onveilige' imago en het moeilijk kunnen inschatten van een vaak onvoorspelbare woningmarkt. Zo pleit een stedelijke beleidsambtenaar (61), die hier al in de jaren zeventig en tachtig gewerkt heeft aan de stedenbouwkundige problemen, vooral voor meer geduld en maatwerk bij het fysiek en sociaaleconomisch opwaarderen van de wijk:

"In de Zijdewindestraat is een rijtje nieuwbouw neergezet. Ze hadden natuurlijk op een veel te hoog segment van de markt gemikt.²¹⁰ Het heeft natuurlijk altijd een gigantische haast, maar dit soort processen verloopt nu eenmaal vrij traag. [...] Je ziet dat ook z'n eigen dynamiek hebben. Dus je moet ook meer studie maken van die dynamiek die positief is en daar op aansluiten...bij het tempo dat daar zit en de kracht die daar zit."

5.5 Bestuurders en ambtenaren over de samenwerking met veiligheidspartners

De concrete invulling en uitvoering van het veiligheidsbeleid op wijkniveau vindt plaats vanuit overlegstructuren waarin ambtenaren en professionals samenkomen om afspraken te maken rond de aanpak van overlast en criminaliteit in de wijk. Deze overleggen vinden

²⁰⁹ Enkele jaren later is de Veiligheidsindex aangepast. In 2014 resulteert dit in een Wijkprofiel, waarin subjectieve en 'objectieve' veiligheidscijfers los van elkaar worden gepresenteerd. Er zijn echter problemen rond discrepanties tussen objectieve cijfers en subjectieve veiligheidsgevoelens voor diverse wijken (vgl. Lub & De Leeuw, 2015). Het duiden van deze gerapporteerde onveiligheidsgevoelens blijft ook met dit aangepaste instrument een probleem. Er is nog steeds weinig ruimte voor meer kwalitatieve data (vgl. Lub & De Leeuw, 2016).

²¹⁰ Deze woningen raakten aanvankelijk niet allemaal verkocht en werden verhuurd, waarna er vervolgens een hennepkwekerij is ontdekt.

plaats onder regie van gemeentelijke en deelgemeentelijke ambtenaren. Het gaat daarin onder meer om het organiseren van informatie-uitwisseling en het coördineren van de gezamenlijke aanpak van overlastgevende doelgroepen, zoals malafide pandeigenaars, dubieuze horeca-exploitanten, overlastgevende en/of frauderende sociale huurders, jongeren die problematisch gedrag vertonen en rondzwervende daklozen, drugsverslaafden en prostituees. Daarnaast zijn er ook contacten met 'geresponsabiliseerde' actieve bewoners. Dit samenwerken en overleggen is in het 'nieuwe lokale veiligheidsbeleid' van na de eeuwwisseling geïntensiveerd en geïnstitutionaliseerd. Hier wordt de vraag beantwoord in hoeverre bestuurders en ambtenaren deze externe actoren beoordelen als 'partners'. Eerst worden professionele organisaties en diensten in dit licht besproken, voordat ingegaan wordt op hun kijk op wijkbewoners.

5.5.1 Samenwerken met professionals

Bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek oordelen vaak positief over hun eigen optreden vanuit het lokale veiligheidsbeleid. Ze sommen bijvoorbeeld op waar zij allemaal op investeren, zoals extra toezicht en handhaving, opvangvoorzieningen, taalonderwijs en opvoedingsondersteuning. Ze benoemen zelf ook regelmatig dat ze veel contact zoeken met externe professionals, bewoners en ondernemers. Zo wijzen stadsmariniers bijvoorbeeld op hun inspanningen voor een daadkrachtige sturing op resultaten in de aanpak van overlast en criminaliteit in de wijk, zoals de bestuurlijk sluiting en aankoop van overlastgevende horecapanden. Interventieambtenaren beroepen zich onder meer op het aantal huisbezoeken en 'ontdekkingen' die zij daarbij hebben gedaan om aan te geven dat ze zelf het goede voorbeeld geven om het lokale veiligheidsbeleid in de praktijk te brengen in de wijk. In hun optiek blijven 'partners' in de praktijk regelmatig achter met interventies en maatregelen die zij zouden kunnen nemen vanuit hun financiële middelen, relatie met de thematiek en hun bevoegdheden.

Bestuurders en ambtenaren benoemen in de interviews vooral problemen die ze onderkennen in de aansturing van externe partners in het lokale veiligheidsbeleid. Zo zijn ze voor de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit afhankelijk van het opsporings- en vervolgingsbeleid van de politie en het Openbaar Ministerie. Ze geven aan dat ze samen met de politie regelmatig officieren van justitie en rechters naar de wijk halen om aan hen te kunnen laten zien hoe belangrijk de strafrechtelijke aanpak van de lokale drugscriminaliteit is voor de veiligheid in de wijk. Daarnaast hekelen ze de standaardafdoening van strafbare feiten door het OM, wanneer hier in hun ogen juist 'integraal' en 'op maat' naar gekeken dient te worden. Over het handelen van de wijkpolitie zijn ze ook regelmatig niet te spreken. Ze spreken onder meer over "cowboys" die regelmatig "dreigen met macht", met name richting jongeren (van niet-westerse origine) op straat.

Bestuurders en ambtenaren zien het subsidiëren van professionele partners als een instrument om te kunnen (bij)sturen op de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid, zoals

het verbinden van inspanningsverplichtingen ten aanzien van veiligheid aan het toekennen van (deel)gemeentelijke veiligheidsbudgetten. Ze vinden het lastig dat ze weinig zeggenschap hebben over organisaties in de wijk die ze niet financieren. Ze ervaren dat ze bijvoorbeeld weinig invloed hebben op de woningcorporatie die een groot deel van de panden in de wijk bezit en meer zou kunnen doen aan de fysieke aanpak van de wijkveiligheid, zoals het beter afsluiten van portieken en kelderboxen om de gelegenheid voor overlast en criminaliteit te verminderen.²¹¹ Een slechte dienstverlening naar huurders, zoals het niet tijdig repareren van mankementen en het verbeteren van haar woningen in de wijk²¹², draagt in hun ogen ook bij aan gevoelens van onveiligheid en ondermijnt het vertrouwen van bewoners in de overheid die zegt te staan voor een 'schone, hele en veilige' wijk. Daarnaast geven ze aan dat zij weinig mogelijkheden hebben om charitatieve opvangvoorzieningen mee te laten doen aan de beperking van 'overlast' die omwonenden ervaren van hun bezoekers.

Er spelen in de beleving van bestuurders en ambtenaren echter ook verschillende problemen met organisaties waar subsidierelaties mee bestaan. Deelgemeenteambtenaren geven bijvoorbeeld aan dat een jongerenwerkorganisatie een extra projectbudget voor het bestrijden van jongerenoverlast in de wijk in de praktijk besteed heeft aan ziektevervangingskosten. Ze zijn ook ontevreden over jongerenwerkers die (mogelijk) crimineel en overlastgevend gedrag van jongeren niet melden bij de politie. Tevens signaleren ze dat deze ook weinig informatie (kunnen) delen in het kader van 'integrale' aanpakken van jongerenoverlast en -criminaliteit. Ze vinden hen te weinig innovatief en doortastend in hun benadering van de doelgroep, zoals het langs gaan bij hen thuis en/of hen op te zoeken in onder meer coffeeshops en shishalounges als ze niet op straat zijn te vinden. Ze moeten als opdrachtgever deze organisaties naar hun mening te vaak scherp houden en aansporen om het beter te doen. Bestuurders en ambtenaren stellen zich ook zelfkritisch op en twijfelen bijvoorbeeld over de duidelijkheid van opdrachten die ze aan het jongerenwerk hebben gegeven rond het werken aan jeugdoverlast. Zo zijn enkele jongerenwerkers in de problemen gekomen, nadat jongeren te weten waren gekomen dat zij met de politie samenwerkten. Hier had volgens hen meer zorgvuldigheid kunnen worden betracht in het kaderen van de veiligheidsrol van deze welzijnswerkers.

Bestuurders en ambtenaren bekritisieren ook de, in hun ogen, te faciliterende rol van opbouwwerkers ten aanzien van bewonersprotesten tegen lokale beleidsmaatregelen, zoals de fysieke herstructureringsplannen voor de wijk en de reorganisatie van het lokale welzijnsbeleid. Zij vinden dat opbouwwerkers in de wijk daarbij meer opereren als belangenbehartiger van de bewonersorganisatie dan als loyale 'partner' van diezelfde over-

²¹¹ Die houding verandert als de corporatie vanaf 2010 samen met de gemeente en de deelgemeente langdurig begint te investeren in de fysieke en sociaaleconomische opwaardering van de West-Kruiskade, een bekende en eerder beruchte multiculturele winkelstraat in de wijk.

²¹² Alle woningcorporaties in Nederland moeten op dat moment via een zogenaamde verhuurdersheffing financieel bij gaan dragen aan de landelijke 'wijkenaanpak' om enkele geselecteerde wijken met achterstanden en problemen rond veiligheid en leefbaarheid te verbeteren.

heid. Ze hebben ook moeite met de aanwezigheid van een opbouwwerker bij een bezoek van jongeren uit de wijk aan een minister om hun onvrede te uiten over het jongerenwerk in de wijk.²¹³ Ze spreken onder meer over het “*schoppen richting hun opdrachtgever*”. Dit past volgens hen niet in een professionele subsidierelatie. Frontlijnamtbenaren klagen ook over opbouwwerkers die, in hun ogen, te weinig informatie delen binnen integrale overleggen over overlastgevende panden in de wijk. Zij vermoeden dat deze professionals bewoners proberen te beschermen en stellen vraagtekens bij hun professionaliteit.²¹⁴ Dit soort ervaringen sterken deelgemeentelijke bestuurders in hun gedachten om het welzijnswerk verder te ‘professionaliseren’. Om een meer resultaatgericht gebiedsbeleid te kunnen voeren rond veiligheid vinden ook beleids- en frontlijnamtbenaren het goed om een “*nieuwe wind te laten waaien*”. Vanuit hun negatieve ervaringen zijn ze het beu dat er in hun ogen “*al jaren geklootviold wordt*” en spreken soms zelfs over een “*welzijnsmaffia*” die graag overheidsgeld ontvangt maar er weinig voor doet.

Ook ten aanzien van professionals hanteren bestuurders en ambtenaren verschillende strategieën om de onderlinge spanningen te managen:

1. *Coalities smeden*: Ambtenaren met een regiefunctie proberen professionals dichterbij elkaar te brengen om ‘beleidssuccessen’ te kunnen boeken in de wijk, bijvoorbeeld met ‘heisessies’.
2. *Afstand houden*: Bestuurders geven bijvoorbeeld aan dat het voor uitvoerende diensten en organisaties moeilijk is om samen te werken, als zij er als opdrachtgever bij zitten in uitvoerende overleggen. Daarnaast willen ze niet belast worden met te veel ‘straatinformatie’.
3. *Diplomatie betrachten*: Bestuurders en ambtenaren proberen verschillen van inzicht, onder meer met het oog op de toekomstige samenwerking, meestal diplomatiek op te lossen. Zo kiest een deelgemeentelijke preventieambtenaar er bijvoorbeeld voor om wijkagenten uit te nodigen voor een training in plaats van te klagen over hun omgang met jongeren in de wijk.

Er zit voor bestuurders en ambtenaren echter ook een grens aan hun begrip en bemiddelende houding:

1. *Corrigeren of ‘opschalen’*: Wanneer professionals hun werk niet (naar behoren) doen, hebben ambtenaren de mogelijkheid om hier zelf tegen op te treden dan wel het hogerop te zoeken door bijvoorbeeld de ‘gebiedsdirecteur’ of de burgemeester in te schakelen.

²¹³ Ze vinden het ook niet kunnen dat een minister zich bemoeit met het lokale jongerenpreventiebeleid van de deelgemeente.

²¹⁴ Dit is een voorbeeld van belangentegenstelling binnen het lokale veiligheidsbeleid tussen handhavers en welzijnswerkers.

2. *Subsidierelaties verbreken*: Bestuurders beëindigen ten slotte ook hun samenwerking met externe organisaties waar ze geen vertrouwen meer in hebben, zoals het deelgemeentelijke bestuur dat stopt met enkele 'gevestigde' kinder- en jongerenwerkorganisaties in de wijk.

5.5.2 Samenwerken met bewoners(collectieven)

Bestuurders en ambtenaren hebben in de uitvoering van een 'integraal veiligheidsbeleid' ook te maken met bewoners(collectieven) in de wijk die (willen) participeren in het lokale veiligheidsbeleid. Hierbij maken ze onderscheid tussen potentiële 'partners' en 'objecten van controle en interventie'.

Beoordeling en omgang met bewoners als potentiële 'partners'

Deelgemeentelijke bestuurders en ambtenaren hebben te maken met bewoners(collectieven) die aandacht mobiliseren om dingen in de wijk gedaan te krijgen. Zij zien het als een onderdeel van een 'politiek spel', waarin bewoners(collectieven) hun doelen proberen te behalen in concurrentie met andere belangengroepen. Ze zijn minder gecharmeerd van sommige strategieën die deze gebruiken. Zo eisen deze bewoners in hun ogen nadrukkelijk de aandacht op van de burgemeester en wethouders bij wijkbezoeken, zoeken achter hun rug om contact met het College om dingen in de wijk gedaan te krijgen als ze hun zin niet krijgen en 'lekken' doelbewust vertrouwelijke beleidsinformatie tijdens publieke bijeenkomsten en richting de gemeenteraad. Pragmatische oplossingen achter de schermen voor overlast in de wijk komen in hun ogen hierdoor soms niet tot stand.²¹⁵ Zij ervaren het handelen van bewoners(collectieven) geregeld als chantage. Ze maken zich vooral boos over bewoners die alle mogelijke middelen inzetten om hun eigen particuliere doelen te bereiken, zoals de veiligheid en kwaliteit van enkel hun eigen straat. Een voorbeeld hiervan is voor hen een straatgroep die actie voert tegen seksinrichtingen en opvangvoorzieningen en de confrontatie met de overheid niet schuwt. Ze waarderen hun vermogen om aandacht voor hun problemen te mobiliseren, maar kwalificeren hun houding ten opzichte van elke mogelijke vorm van onderhandeling en compromis als "*kinderachtig*".

Bestuurders en ambtenaren oordelen vooral positief over bewoners(collectieven) waar, in hun ogen, mee te onderhandelen valt. Zo is er een bewonersorganisatie die zich al sinds het begin van de jaren zeventig inzet voor betaalbaar en intercultureel samenleven in de wijk (vgl. Reijndorp et al., 1985; De Jong, 1986; Anderiesen & Reijndorp, 1990; Van der Meulen, 1991). Bestuurders en ambtenaren spreken hun waardering uit voor de achterban die deze organisatie nog steeds weet te mobiliseren, als ze het niet eens is met lokale beleidsbeslissingen. Tegelijkertijd hebben bestuurders en ambtenaren ook geregeld problemen met de invloed van dit actieve bewonersnetwerk in de wijk en richting de lokale politiek. Ze vinden onder meer dat deze bewoners niet de opdrachtgever van het opbouwwerk zijn maar die invloed

²¹⁵ Een voorbeeld uit het verleden (2004) is de mogelijke komst van een mobiele gebruikersruimte voor harddrugverslaafden in de wijk die door enkele bewoners is geblokkeerd door hier vroegtijdig via onder andere de media tegen in actie te komen.

wel claimen in de praktijk. Het is volgens hen een serieuze gesprekspartner met “een geweldige achterban” maar tevens ook “maar één geluid” uit de wijk dat niet het alleenrecht heeft op inspraak op het beleid. Ze zijn ook op zoek naar andere ‘geluiden’ uit de wijk en willen de historische opgebouwde relatie tussen het opbouwwerk en deze bewonersorganisatie doorbreken. Ze geven aan dat ze als lokaal bestuur meer begrip zouden kunnen hebben voor de strijdbaarheid van dit sociale netwerk, zoals een gebiedsambtenaar (42) aangeeft:

“Dat is toch een beetje dat dorpje van dat Asterix en Obelix gevoel. Het zijn vooral mensen die elkaar al heel lang kennen. Die vaak al heel lang in die wijk wonen. Die een geschiedenis met elkaar hebben. Die dat ook koesteren, belangrijk vinden. Een stukje sociale samenhang, zorg voor elkaar. En dan, afhankelijk van hoe hardcore je bent...als je iets bij die [bewonersorganisatie] hebt of iets doet, dan is de grond toch wel van: we hebben hier iets waardevols met elkaar opgebouwd en de rest van de wereld is de grote boze buitenwereld, hè de Romeinen die ons op alle mogelijke manieren proberen in te nemen, dat idee ja. Nou ja, volgens mij moet je daar [als deelgemeente] vooral niet te spastisch mee omgaan.”

Enerzijds beoordelen bestuurders en ambtenaren kritiek van bewoners soms als het “schreeuwen vanaf de zijlijn”. Anderzijds zien ze hen ook als potentiële ‘partners’ in het lokale (veiligheids)beleid. Het luisteren naar bewoners definiëren ze daarbij vooral als “het weten wat er speelt”. En betrokken bewoners zijn in hun ogen “goud waard, mits zij zich niet gaan gedragen als mini-burgemeestertjes”.

Bestuurders en ambtenaren hanteren verschillende strategieën richting bewoners- (collectieven):

1. *Informeren*: Beleidsstukken rond veiligheid worden beschikbaar gesteld aan burgers, zoals het stedelijke vijfjarenactieprogramma, jaarlijkse integrale wijkactieprogramma’s en rapportages van de Rotterdamse veiligheidsmonitor. Ook het publiekelijk communiceren van veiligheidscijfers biedt volgens hen mogelijkheden om het vertrouwen van burgers terug te winnen.²¹⁶ Vooral het communiceren van hun beleidsinzet en ‘beleidssuccessen’ is een manier om vertrouwen te creëren. Dit doen ze onder meer in een informeel buurtkrantje van de bewonersorganisatie en de officiële gemeentelijke ‘stadskrant’.
2. *Consulteren*: Regelmatig worden bewoners uitgenodigd om mee te praten over beleid en om aanwezig te zijn als ‘wijkexperts’ bij bezoeken van politici en ‘partnersteden’. Ook de lokale veiligheidsmonitor is, als ‘thermometer van het beleid’, een voorbeeld van het verzamelen van veiligheidssentimenten onder wijkbewoners.

²¹⁶ In de praktijk houden ze het debat met bewoners in de wijk over betekenissen van deze cijfers echter beperkt. Ze presenteren meldingen, aangiften en gerapporteerde onveiligheidsgevoelens, maar gaan vaak minder in op de mogelijke betekenissen en verklaringen hiervan.

3. *Participeren*: Bewoners worden ten slotte gefaciliteerd dan wel uitgenodigd om mee te doen aan diverse wijkbeheer- en veiligheidsprojecten, zoals het financieren van kleinschalige bewonersinitiatieven ('Opzoomer Mee'). De gemeente adopteert tevens een project waarin bewoners samen met wijkagenten, opbouwwerkers en medewerkers van de woningcorporatie periodiek door de wijk lopen om signalen van drugsoverlast te registreren ('Drugs in Kleur'). Ook stimuleert het stadsbestuur een project waarin bewoners mogen meepraten over de inzet van de wijkpolitie en Stadstoezicht in hun eigen buurt ('Buurt Bestuurt'). Bestuurders en ambtenaren hopen op die manier op meer begrip van bewoners voor de problemen waar ze als lokale overheid mee te maken hebben in de uitvoering. Ze verwachten dat deelname van bewoners aan deze projecten bijdraagt aan verbetering van de veiligheidsbeleving in de wijk.

Door de gevoelde 'noodzaak' om structurele problemen rond veiligheid in de wijk op te lossen, zijn bestuurders en ambtenaren in de praktijk echter ook geregeld terughoudend in het betrekken van bewoners bij de ontwikkeling van het lokale (veiligheids)beleid. Inspraak van bewoners(collectieven) obstrueert in hun optiek beleidsbeslissingen die hier in hun ogen voor nodig zijn. Zo krijgen bewoners inspraak op lokale gebiedsplannen, maar niet aan de voorkant van het beleidsproces en meestal beperkt tot vooraf bepaalde scenario's. Ook in geobserveerde veiligheidsoverleggen gebruiken bestuurders en ambtenaren diverse strategieën om weerstand van bewoners(collectieven) tegen beleid te managen:

1. Ze verstrekken bijvoorbeeld soms minder of geen beleidsinformatie aan bewoners, als dit in hun ogen enkel gebruikt gaat worden om beleidsbeslissingen te vertragen of te blokkeren. Ze proberen media op deze manier ook op afstand te houden (*"De Telegraaf ligt op de loer"*).
2. Ze selecteren daarnaast bewoners en ondernemers die bij beleidsmomenten welkom zijn. Zo stuurt de deelgemeente uitnodigingen naar een beperkt deel van de bewoners en worden specifieke winkeliers uitgenodigd voor een panelgesprek over het ondernemersklimaat in de wijk. Ook bezoeken 'stadsmariniers' specifiek geselecteerde 'wijkambassadeurs' om te peilen hoe 'de' bewoners over de wijkveiligheid en het veiligheidsbeleid denken.
3. Ook bepalen beleidsambtenaren de agenda van publieke bijeenkomsten over veiligheid en beleid. Bewoners komen bijvoorbeeld minder aan bod door met name in te zetten op beleidspresentaties. Een gespreksleider stuurt ook (bij) waar bewoners over mogen meepraten.
4. Bestuurders en ambtenaren reageren tijdens dit soort publieke bijeenkomsten ook regelmatig niet inhoudelijk op vragen en kritieken van bewoners. Klachten worden vooral genoteerd om hier tijdens een volgende bijeenkomst op terug te komen en/of bewoners worden uitgenodigd om deze na afloop met hen persoonlijk te bespreken. Soms neutraliseren ze bewonerskritiek door aan te geven dat zij 'achter de schermen' al met deze 'dossiers' bezig zijn.

5. In sommige gevallen verschuilen bestuurders en ambtenaren zich ook achter het beleid, zoals een stadsmarinier die in reactie op bewonerskritiek op uitkomsten van de veiligheidsmonitor tijdens een voorlichtingsavond stelt dat deze monitor nu eenmaal moet worden gebruikt.
6. Ook verlaten verschillende gemeentelijke bestuurders en ambtenaren regelmatig dit soort publieke bijeenkomsten in de wijk voortijdig, waardoor ze discussies kunnen vermijden.
7. Bestuurders en ambtenaren proberen soms ook met humor spanningen tijdens dit soort bijeenkomsten te doorbreken. Dit luistert echter nauw. Een bewoner die zich niet serieus genomen voelt door een deelgemeentelijke bestuurder in zijn zorgen om de brandveiligheid van zijn huis, verlaat bijvoorbeeld boos een deelgemeentelijke raadsvergadering in de wijk. Uitspraken kunnen al snel een verkeerde snaar raken, zoals een opmerking richting bewoners om *“even door de zure appel heen te bijten”* met betrekking tot extra opvangvoorzieningen.
8. Er zijn ook momenten dat bestuurders en ambtenaren zich opstellen als ‘bondgenoot’ van ontevreden bewoners. Zo dringt de burgemeester tijdens een openbare bijeenkomst van de Stuurgroep Veilig bijvoorbeeld nadrukkelijk aan op concrete afspraken van het Openbaar Ministerie met een bewoner die aangeeft dat ze de hoofdofficier van justitie al vaker beloftes heeft horen doen in de aanpak van gekende ‘overlastgevers’ in de wijk. Deelgemeentelijke bestuurders gebruiken de kritiek van enkele bewoners buiten de bewonersorganisatie als een extra argument om het opbouwwerk voortaan meer van deze organisatie te scheiden.
9. Ten slotte gebruiken met name bestuurders publieke bijeenkomsten ook als mogelijkheden om te corrigeren, moraliseren en disciplineren. Zo spreekt de burgemeester bewoners die niet altijd meer de politie zeggen te bellen aan op hun eigen verantwoordelijkheid om criminaliteit en overlast te blijven melden. Hij laat tevens enkele jongeren zich uitspreken tegen overlast van leeftijdsgenoten in de binnenstad. De meeste deelgemeentelijke bestuurders en frontlijnamttenaren zijn hier echter voorzichtiger mee gezien hun minder invloedrijke status en hun kleinere afstand tot bewoners. Gespannen verhoudingen met bewoners (collectieven) vormen voor hen meer een risico op weerstand tegen hun dagelijkse handelen in de wijk dan voor een burgemeester die meer op afstand staat en ook meer status geniet als ‘burgervader’.

De strategie van minder informeren en consulteren van bewoners heeft in een wijk met goed georganiseerd bewonersactivisme ook nadelen. Bestuurders en ambtenaren zijn regelmatig doelwit van kritiek, als bewoners niet gecommuniceerde beleidsbeslissingen ontdekken. Zo zijn bewoners tijdens een bijeenkomst met de burgemeester in de wijk boos als ze erachter komen dat de deelgemeente een instelling voor beschermd wonen zich laat vestigen in een straat, waar de wethouder eerder een toezegging over heeft gedaan om de concentratie van opvangvoorzieningen daar juist te verminderen. Bewoners maken deelgemeentebestuurders

uit voor “leugenaars” als ze tijdens een protestavond een heimelijk onderschepte brief kunnen tonen, waarin staat dat zij er als dagelijks bestuur bij het opbouwwerk op hebben aangedrongen om hun personeel in de wijk te vervangen. Dit is eerder nog ontkend tegenover een zaal vol ontevreden bewoners die deze opbouwwerkers steunen met het dragen van maskers met foto’s van hun gezichten.

Deelgemeentebestuurders en -ambtenaren reageren verschillend op weerstand van bewoners. Sommigen zijn er persoonlijk door geraakt, terwijl anderen deze kritiek van bewoners nuanceren als een onderdeel van het ‘politieke spel’. De persoonlijke afstand die ze tot bewoners hebben, speelt hierbij een rol. Zo raken emoties van bewoners een bestuurder van de deelgemeente die zelf ook in de wijk woont en veel bewoners persoonlijk kent.²¹⁷ Ze vertelt dat ze door haar bestuurlijke rol vrienden in de wijk heeft verloren, iets wat ze ook betreurt. Bestuurders en ambtenaren die niet in de wijk wonen en/of dagelijks contact hebben met bewoners, hebben minder last van negatieve consequenties van ingrijpende beleidsbeslissingen voor hun relaties met bewoners. Zij zien dit meer als een onvermijdelijk aspect van besturen en het uitvoeren van beleid.

Beoordeling en omgang met bewoners als ‘objecten van controle en interventie’

Er zijn ook type bewoners die door bestuurders en ambtenaren niet als potentiële ‘partners’ beschouwd worden. Het gaat hierbij vooral om mensen die doelwit zijn van controle en sociale en/of repressieve interventies, zoals overlastgevende bewoners, woonfraudeurs en ‘lastige’ jongeren. Ze gebruiken ook ten aanzien van hun omgang met deze categorie bewoners verschillende strategieën:

1. Deelgemeentelijke bestuurders en ambtenaren houden onder meer afstand tot doelgroepen van beleid. Een deelgemeentebestuurder stelt bijvoorbeeld niet zelf met jongeren te hoeven spreken om te weten wat er onder hen speelt. Hij baseert zich liever op signalen van frontlijnambtenaren en professionals die werken met jongeren in de wijk. Dit maakt het voor hem ook makkelijker om binnen overlegstructuren ‘objectief’ naar probleemgevallen te kijken. Maar ook diverse ambtenaren in de frontlinie zijn niet altijd van zin om met doelgroepen van hun beleid te spreken. Een jeugdpreventieambtenaar (30) ziet jongeren die onrust en overlast veroorzaken in de wijk bijvoorbeeld niet als volwaardige gesprekspartners. Er moet in zijn ogen te vaak opgetreden worden tegen problemen die deze jongeren veroorzaken²¹⁸ om hun klachten over het jongerenwerk en de persoonsgerichte aanpak en wensen voor een ontmoetingsruimte in eigen beheer serieus te nemen:

²¹⁷ Verkozen dagelijkse bestuurders kunnen echter ook in andere (type) wijken binnen het deelgemeentelijke gebied woonachtig zijn.

²¹⁸ Er zijn dan enkele incidenten geweest, zoals het ingooien van de ruiten van een buurthuis en het naar binnenrijden van een gestolen auto <http://www.rijnmond.nl/nieuws/02-11-2007/klopjacht-op-vandalen-oude-westen> (geraadpleegd op 12-1-2018).

“Het is niet exact te vergelijken, maar je praat niet met een kalkoen over het kerstdiner.”

2. Ook op momenten dat bestuurders en ambtenaren wel in contact komen met type bewoners die meer doelwit dan begunstigde zijn van het lokale veiligheidsbeleid, houden ze ook regelmatig emotioneel afstand. Het minimaliseren en/of zelfs negeren van persoonlijk contact met bewoners in een controlerende en/of interveniërende situaties is voor hen bijvoorbeeld een betekenisvol onderdeel van hun interacties om de machtsverhouding(en) weer te geven. Een interventieambtenaar negeert bijvoorbeeld emoties van een sociale huurder tijdens een onaangekondigd huisbezoek. Hij vermoedt dat de man onvoldoende in het appartement is om hier volgens het huurreglement van de woningcorporatie aanspraak op te mogen blijven maken. De man doet pogingen om aan te tonen dat hij er nog woont met zijn vriendin en laat de inhoud van zijn koelkast en een doosje tampons in de badkamer zien. De ambtenaar gaat hier niet op in en negeert de opmerking van de man dat ‘zij’ [de overheid] mensen zoals hij de wijk uit willen hebben. Hij negeert deze tirade en laat de man boos achter in de woning.
Het heeft in de ogen van handhavingsambtenaren soms ook weinig zin om met bepaalde groepen in de wijk in gesprek te gaan. Zo ervaren stedelijke toezichthouders en handhavers regelmatig agressie van mensen die zij in de wijk controleren en aanspreken op hun gedrag. Zo wordt een medewerker van Stadtoezicht door een jongen van Marokkaanse afkomst te verstaan gegeven dat hij moet “*ophoepelen*”, wanneer hij een Duits sprekende man in een cabrio voor de deur van een coffeeshop wijst op de parkeerregels. Een jongen met een grote BMW die in een andere straat geparkeerd staat, krijgt de kans om alsnog een kaartje te kopen. Hij weigert dit, pakt de bon aan en gooit deze weg, scheldt de handhaver uit voor “*oetlul*” en loopt weer lachend terug naar het café waar hij uit naar buiten was gekomen om poolshoogte te nemen bij zijn auto. De handhaver reageert ogenschijnlijk onaangedaan op deze reactie.
3. Er zijn ook bestuurders en ambtenaren die ervoor kiezen om te investeren in contacten met doelgroepen. Ze ervaren echter dat deze geregeld niet met hen willen spreken. Zo maken een bestuurder en ‘regisseur’ van de deelgemeente bijvoorbeeld tevergeefs contact met jongeren tijdens een thaiboksgala in de wijk dat vanuit de deelgemeente is gefinancierd. En in de context van de ‘persoonsgerichte aanpak’ lukt het een ‘preventieambtenaar’ niet om een jongen uit de wijk te overtuigen dat het niet om zijn persoonlijke gegevens gaat die ‘openbaar’ zijn geworden via een onbeveiligde plek op de website van de deelgemeente. Er zijn ook ambtenaren die succes hebben in het onderhouden van relaties met doelgroepen. Dit heeft naast verschillen in houding en uitstraling ook te maken met de situatie waarin problemen en de aanpak hiervan zich bevinden. Zo gaat een deelgemeenteambtenaar in tegenstelling tot zijn voorganger de straat op en nodigt jongeren nadrukkelijk uit om mee te komen praten over het jongerenbeleid. Hij maakt gebruik van de mogelijkheid om na een periode van handhaving een nieuwe start te maken door vooral te investeren in vertrouwen.

5.6 Bestuurders en ambtenarenperspectieven op de wijk, veiligheid en beleid

In de vorige paragrafen is in beeld gebracht hoe bestuurders en ambtenaren in algemene zin denken over en omgaan met politiek-bestuurlijke spanningen, beleids-implementatie-problemen, de inhoud van het lokale veiligheidsbeleid en externe ‘partners’. Welke perspectieven komen echter in beeld als gericht wordt ingezoomd op hun betekenisgeving aan wijkveiligheid en het lokale veiligheidsbeleid? Er worden op basis van het onderzoeksmateriaal in totaal drie centrale perspectieven onderscheiden.

5.6.1 Sociaal heroverend perspectief²¹⁹

In de eerste plaats hanteren bestuurders en ambtenaren een perspectief, waarin verschillende kenmerken van de wijk nadrukkelijk worden geïdentificeerd. Hierbij worden de meest ernstige uitwassen en incidenten centraal gesteld en negatief beoordeeld als universele ‘gevaaren’ die de wijk ‘bedreigen’. Vooral ‘stadsmariniers’ benoemen vanuit dit perspectief niet omfloerst wat er volgens hen allemaal mis mee is. De fysieke staat van de wijk wordt bijvoorbeeld gekwalificeerd als een onhygiënisch en afzichtelijk leefgebied (o.a. *“grijs, goor en vies”*), waar het volgens hen in het algemeen niet prettig vertoeven is. Ze stellen bijvoorbeeld dat de *“tussenstraten nu allemaal staan te verkrotten”* om aan te geven dat er, in hun ogen, iets aan de kwaliteit van de woningen in de wijk moet worden gedaan. Met name met slecht weer komt de *“naargeestigheid”* daar volgens hen op je af. En er wordt door bestuurders en ambtenaren in normatieve bewoordingen gesproken over een *“verkeerde sfeer”* rond een plein waar verschillende cafés op dat moment op de nominatie staan om bestuurlijk gesloten te worden. Die horeca heeft een clientèle die in verband wordt gebracht met drugsoverlast. Daarnaast wordt ook de mentaliteit van bewoners in het algemeen moreel gediskwalificeerd. Zo geeft een interventieambtenaar bijvoorbeeld aan dat er in zijn ogen een *“tyfusmentaliteit”* heerst en dat hij er *“nog niet begraven zou willen worden”*. Hij vergelijkt de wijk vooral met zijn eigen rustigere en veilige woonplaats buiten Rotterdam. Voor hem speelt mee dat hij door zijn functie vooral in aanraking komt met bewoners die problemen hebben dan wel veroorzaken in de wijk.²²⁰ Dit perspectief is echter niet alleen voorbehouden aan toezichthoudende en handhavende ambtenaren. Ook bestuurders en ambtenaren met een meer sociaal-preventieve rol maken er op verschillende momenten gebruik van in de interviews. Een deelgemeentelijke bestuurder heeft het bijvoorbeeld over *“een paar tering jongens”* die, in zijn ogen, *“strontvervelend”* zijn. En een jeugdpreventieambtenaar (26)

²¹⁹ Deze benaming is afgeleid van het door Engbersen, Snel & Weltevrede (2005) geïntroduceerde begrip ‘sociale herovering’ van wijken. In tegenstelling tot hun meer functionalistische definitie, ken ik hier een sterkere morele dimensie aan toe gezien zijn militaristische connotatie.

²²⁰ Dit type ambtenaar wordt afgeleid op het in kaart brengen en ingrijpen op misstanden, zoals het aangeven van mensen zonder geldige verblijfspapieren aan de Vreemdelingenpolitie en woonfraudeurs die geen recht hebben op de sociale huurwoning waarin ze verblijven.

spreekt over *“Franse toestanden”* als het gaat om signalen over jongeren die in kelderboxen aangetroffen worden en waarvan men vermoedt dat er naast alcohol- en drugsgebruik ook mogelijk seksueel overschrijdend gedrag plaatsvindt met minderjarige meisjes. Zijn voorganger (30) kwalificeert een incident waarbij met een gestolen auto de pui van het buurthuis is binnengereiden zonder terughoudendheid als een *“aanslag”*. Daarnaast wordt de aanwezigheid van harddrugsverslaafden (*“junks”*) gekoppeld aan vermogensdelicten (*“die lopen te jatten en breken in bij auto’s”*).²²¹ Bestuurders en ambtenaren lichten er vanuit dit perspectief vooral de meest ernstige criminaliteit- en overlastincidenten uit, die ze meestal zonder achtergrondinformatie presenteren als voorbeelden van onveiligheid in de wijk. Dit heeft onder meer te maken met de frustraties die zij soms hebben over de problemen die specifieke groepen mensen in de wijk hen bezorgen.

De wijze waarop bestuurders en ambtenaren vanuit dit perspectief de wijk en veiligheidsproblemen ‘framen’, impliceert bewust dan wel onbewust beleidsreacties die hierop aansluiten. Wanneer fysieke en sociaal afwijkende wijkenmerken als ernstige bedreigingen worden weggezet, ligt een doortastende restrictieve en repressieve aanpak van veiligheidsproblemen in de wijk meer voor de hand. Klachten van bewoners over deze criminaliteit en overlast vormen binnen dit perspectief voor bestuurders en ambtenaren de legitimatie om *“onorthodoxe maatregelen”* te nemen, zoals gedrags- en gebiedsverboden en een spreidingsbeleid ten aanzien van mensen met een beperkt inkomen (‘Rotterdamwet’). Ze ondersteunen een ‘zero tolerance’ aanpak door het positief waarderen van het zogenaamde ‘lik op stuk beleid’ dat na de eeuwwisseling is ingevoerd onder meer ten aanzien van de drugsoverlast rond de Pauluskerk. Hierbij wordt een ‘Sodom en Gomorra’ beeld geschetst van de veiligheidssituatie in de wijk enkele jaren geleden. Een stadsmarinier (54) stelt dat daar *“ongeveer zo’n beetje alles gebeurde wat God verboden heeft”*. Vanuit dit perspectief bezien is deze situatie inmiddels genormaliseerd dankzij strenge maatregelen. Er is volgens hem *“een wereld van verschil gemaakt door dat repressieve optreden”*. Oplossingen voor veiligheidsproblemen worden hierin ook nu nog gezocht in strikte regulering van opvangvoorzieningen, gedwongen sociale interventies en bestraffing van overlast en criminaliteit. Dit is niet alleen voorbehouden aan ambtenaren met een repressieve taak. Ook preventieambtenaren zijn deze mening geregeld toegedaan. Zo is ook een deelgemeentelijke coördinator van de zorg aan jongeren (44) bijvoorbeeld een voorstander van zwaardere straffen. Hij stelt dat ze als overheid *“strenger moeten zijn om de samenleving gezond te maken”*. Dit heeft voor dit soort ambtenaren te maken met de (wettelijke) beperkingen om jongeren die in de (drugs)criminaliteit zitten aan te kunnen pakken. Ook een jeugdpreventieambtenaar (26) is van mening dat *“jongeren toch echt anders handelen, als je ze de pressiemaatregelen laat zien.”*

²²¹ Dit is op het eerste gezicht niet zo gek aangezien dergelijke ‘verwervingscriminaliteit’ met name voor de eeuwwisseling hier veelvuldig heeft plaatsgevonden, toen er veel minder veiligheids- en reguleringsmaatregelen bestonden dan inmiddels rond 2008–2009 nog het geval is.

Voor sommige ambtenaren gaat het lokale veiligheidsbeleid vanuit dit perspectief nog niet ver genoeg. Zij kwalificeren het beleid als *“pappen en nat houden”* en verwijzen naast bovengenoemde wettelijke beperkingen onder meer naar een tekort aan opvolging van incidentele handhavingsacties²²², waardoor er op dat moment (2008–2009) bijvoorbeeld nog mensen zichtbaar staan te dealen onder camerapalen. Ze wijzen daarnaast ook op de noodzaak om *“niet te verslappen”*, zodat ‘oude problemen’ (i.c. harddrugsoverlast) niet weer terug kunnen komen als het niveau van repressieve veiligheidsmaatregelen teruggeschroefd zou worden.

Interventies op sociaal gebied worden vanuit dit perspectief niet onbelangrijk geacht, maar ook met een accent op regels en eigen verantwoordelijkheid. Een Marokkaanse culturele vereniging wordt bijvoorbeeld gekwalificeerd als *“gesubsidieerd thee drinken”*, terwijl hun leden ook contributie zouden kunnen betalen om dit zelf te bekostigen. Bestuurders en ambtenaren beschuldigen leden van de bewonersorganisatie soms van het *“ophitsen”* van allochtone bewoners tegen beleidsbeslissingen die hen niet goed uitkomen. Het opbouwwerk wordt bekritiseerd om het niet voldoende meewerken aan de aanpak van overlastgevend bewoners. En het jongerenwerk in de wijk wordt vanuit dit perspectief ten slotte geregeld verweten *“te lief”* te zijn richting ‘lastige’ jongeren. Zo mogen er van een jeugdpreventieambtenaar (30) *“af en toe best wat handschoenen worden uitgetrokken.”* Hij deinst er zelf niet voor terug om af en toe wat *“capaciteit weg te halen”*, als de doelgroep zich misdraagt. Een voorbeeld is het langere tijd sluiten van het buurthuis na ongeregelde heden door enkele jongeren.

5.6.2 Pragmatisch functionalistisch perspectief

In de tweede plaats hanteren bestuurders en ambtenaren een perspectief, waarin moreel geladen oordelen minder een rol spelen maar veeleer een zakelijke, professionele blik gehanteerd wordt.²²³ Dit valt onder meer op in de terminologie die wordt gehanteerd. De wijk wordt hierin vooral beoordeeld op de mate waarin deze fysiek, sociaal en economisch krachtig en weerbaar is (met name volgens een middenklasse norm). In de eerste plaats worden er bouwkundige problemen geïdentificeerd. De wijk wordt een *“prachtige verstopplek”* genoemd voor mensen die iets willen verbergen. Het stratenplan wordt onoverzichtelijk bevonden door de vele *“hoekjes, gaatjes en steegjes”*. Een groot deel van de sociale huurwoningen draagt volgens bestuurders en ambtenaren vanuit dit perspectief ook niet bij aan de leefkwaliteit. Ze zijn vanuit bouwtechnisch oogpunt vochtig en gehorig. De renovatie tijdens de ‘stadsvernieuwing’ (1970–1990) wordt door hen bijvoorbeeld een *“crisisoperatie”* genoemd die hier niet overal goed heeft uitgepakt. Slecht onderhouden straten en panden trekken in hun ogen vooral veiligheidsproblemen aan.²²⁴ Daarnaast

²²² NCRV Document ‘Operatie Hardslag’, Casper Haspels en Jos Kuijer, uitgezonden op de nationale televisie op 20-10-2008.

²²³ Deze houding neigt soms ook naar een weinig betrokken en/of meer technocratische ‘top down’ benadering van problemen.

²²⁴ Deze veronderstellingen sluiten aan bij de welbekende ‘broken windows theorie’ van Wilson & Kelling (1982).

achten zij de impact van overlastgevend en hinderlijk gedrag ook groter doordat bewoners zich toch al minder prettig voelen in de kwalitatief beperkte omstandigheden waarin ze in de wijk wonen.

Ook de sociale staat van de wijk wordt binnen dit perspectief door bestuurders en ambtenaren vooral afgezet tegen het (middenklasse) ideaal van een krachtig en weerbaar gebied. De wijk wordt vanuit die optiek vooral gezien als een *“zwak gebied”*. Een beleidsinstrument als de Sociale Index²²⁵ bevestigt voor hen het beeld van een wijk die gemiddeld genomen te kort komt ten opzichte van een ‘goede wijk’. Hierbij wordt gewezen op sociale en economische achterstanden, zoals taalproblemen, armoede en weinig zelfredzaamheid (o.a. eenzame ouderen en mensen in woonbegeleidingstrajecten). Een deelgemeentelijke bestuurder (62) spreekt bijvoorbeeld over *“te weinig positieve sociale vangnetten”*. Een concentratie van sociaaleconomisch kwetsbare groepen vormt vanuit dit perspectief een potentiële voedingsbodem voor overlast en criminaliteit.²²⁶ Bestuurders en ambtenaren signaleren onder meer een aanzuigende werking van opvangvoorzieningen op harddrugsdealers in de wijk. Ook het economisch klimaat wordt in hun optiek kwetsbaar geacht voor overlast en criminaliteit, zoals een exotische winkelstraat met een minder strak georganiseerd karakter. Zo’n straat biedt volgens hen meer gelegenheid voor malafide ondernemers om er zich te vestigen en ongezien hun handel te drijven. Ook voor potentiële daders zijn het in hun optiek interessante plekken om hun slag te slaan.²²⁷

Ten aanzien van de wijkveiligheid worden specifieke vormen van overlast en criminaliteit vooral zakelijk en neutraal benoemd als risico’s en problemen, zoals drugsoverlast, (thuis) prostitutie en huiselijk geweld. Er wordt met name in beleidstermen gesproken over minderjarige ‘overlastgevers’ (*“twaalfminners”*), bewoners die een sociaal begeleidingstraject zitten (*“fase vier klanten”*), onbetrouwbare ondernemers (*“malafide horeca uitbaters”*) en verschillende categorieën binnen de persoonsgerichte aanpak (PGA) (*“oudgedienden”* en *“nieuwe aanwas”*). Ook worden deviante, overlastgevende en criminele gedragingen verwoord in wetenschappelijke en/of juridische termen, zoals *“antisociaal gedrag”* en *“normvervaging”* (o.a. alcohol- softdrugsgebruik en seksueel overschrijdend gedrag) en *“dealactiviteiten”*. Ook ten aanzien van het hoge gerapporteerde onveiligheidsgevoel van een deel van de bewoners wordt vanuit een meer afstandelijk beschouwende blik gesproken over de *“belevingswereld”*, waarin het volgens bewoners onveiliger is geworden. Vanuit dit perspectief hanteren bestuurders en ambtenaren liever de geregistreerde veiligheidscijfers die uitwijzen dat dit daarmee niet gestaafd kan worden. De wijkveiligheid gaat volgens hen *“langzaam de goede kant op”*. Mediabeelden gecombineerd met het zien van criminaliteit in

²²⁵ Op deze monitor scoort de wijk laag op opleiding, inkomen, taalbeheersing, gezondheid, huisvesting en arbeidsparticipatie.

²²⁶ Dit sluit aan bij de sociale desorganisatietheorie (vgl. Sampson et al., 1997; Morenoff et al., 2006; Kleinhans & Bolt, 2013).

²²⁷ St. Jean (2007) relateert in zijn onderzoek onder daders van criminaliteit in Chicago het belang van de informele sociale controle en weerbaarheid van een wijk. Ze maken vooral een inschatting van ecologische voordelen van een locatie om hun strafbare feiten te plegen.

de wijk leiden volgens hen tot onveiligheidsgevoelens.²²⁸ Ook de beperkte zichtbaarheid van beleidsmaatregelen maakt vanuit deze optiek dat bewoners het idee hebben dat er te weinig aan veiligheidsproblemen wordt gedaan, zoals arrestaties en schoonmaakacties die vooral 's avonds en 's nachts plaatsvinden.

Bestuurders en ambtenaren zoeken vanuit dit perspectief naar elementen in de wijk die zij kunnen 'repareren'. Hier klinkt een geloof in de 'maakbaarheid' van een 'veilige wijk' in door. Repressie wordt vanuit dit perspectief minder ingezet vanuit een geloof in het herstellen van normen en autoriteit ('herovering') en meer als een pragmatisch middel om concrete beleidsdoelen te bereiken. Een stadsmarinier zet bijvoorbeeld vanuit zijn eigen budget tijdelijk particuliere beveiligers (*"extra pakjes op straat"*) in om het toezicht in de wijk te vergroten als de drugsoverlast in portieken in zijn ogen te lang een probleem blijft. En 'overlastgevend' horecaeigenaars worden bijvoorbeeld extra onder druk gezet om zich beter te gaan gedragen *"door de burgemeester uit de garage te rijden"*. Ook frontlijnamttenaren die werken rond zorg en welzijn ondersteunen vanuit dit perspectief een consequent verbaliseringsbeleid om notoire 'overlastgevers' via de rechter in de (bemoei)zorg te krijgen. Binnen dit perspectief leeft vooral een instrumentele kijk op wettelijke bevoegdheden en beperkingen. Zo stelt een deelgemeentelijke zorgcoördinator (44) dat *"de wet ook beschermt tegen plannen die misschien wel goed zijn voor iemand"* en pleit een jeugdpreventieambtenaar (30) voor *"een broken windows achtige setting, als iemand zich constant bezighoudt met criminele activiteiten"*. Vanuit deze pragmatische visie op concrete beleidsresultaten zetten bestuurders en ambtenaren strategisch in op de *"grootste problemen voor een maximaal rendement"*. De lokale veiligheidsmonitor helpt volgens een stadsmarinier (54) om *"focus te maken en richting te geven"*.

Een enkelvoudige inzet op repressieve maatregelen heeft volgens bestuurders en ambtenaren vanuit dit perspectief beperkt effect (gehad). Ze pleiten voor een *"meersporenbeleid"*. Structurele oplossingen liggen volgens hen in aanpalende ingrepen in de fysieke en sociale infrastructuur, zoals de aankoop van particuliere 'overlastgevend' panden en het aantrekken (*"verleiden"*) van meer kapitaalkrachtige bewoners en ondernemers. Deze gebiedsmaatregelen worden van hun gevoeligheid ontdaan door het hanteren van vaktechnische terminologie. Zo spreken bestuurders en ambtenaren over het realiseren van *"inkomensdifferentiatie"* en het creëren van een *"verstandige mix"* door een deel van de goedkope slechte huurwoningen uit de woningvoorraad te halen en hier duurdere en betere koop- en huurwoningen voor terug te plaatsen. Het controversiële spreidingsbeleid (de 'Rotterdamwet') wordt vanuit deze benadering ook gezien als een noodzakelijke maatregel om de sociaaleconomische verhoudingen te herstellen, *"omdat verhoudingen dermate scheef waren"*. En de *"sociaaleconomische status als gemiddelde opkrikken, komt uiteindelijk ten goede aan de hele wijk"*, volgens een gebiedsambtenaar (42). Vanuit dit perspectief is

²²⁸ Ook volgens Sasson (1995) versterken beeldvorming over criminaliteit en overlast in de media en latente onveiligheidsgevoelens elkaar.

het belang van een ‘objectief’ goed functionerende veilige wijk groter dan de belangen en sentimenten van individuele bewoners die moeite hebben met veranderingen van de wijk. Daarnaast wordt de beeldvorming over de wijk bijgestuurd door positieve mediacampagnes om de aantrekkelijkheid van de wijk te vergroten.²²⁹

5.6.3 Sociaal verheffend perspectief

Ten slotte maken bestuurders en ambtenaren gebruik van een perspectief, waarin problemen van de wijk vooral worden genuanceerd en gerelativeerd. In plaats van het enkel benoemen van minpunten en problemen, worden hierin ook juist de kwaliteiten van de wijk nadrukkelijk voor het voetlicht gebracht. Er wordt onder meer gesproken over de sociale kwaliteiten van de wijk. Het Oude Westen heeft voor bestuurders en ambtenaren vanuit dit perspectief *“het imago van leukste volksbuurt van Rotterdam”*. Ze wijzen bijvoorbeeld op de vele activiteiten die er als sinds de jaren zestig van de vorige eeuw plaatsvinden (*“er gebeuren prachtige dingen”*) en de onderlinge tolerante sfeer tussen verschillende type bewoners (*“er kan heel veel”*). Ze signaleren ook geen etnische spanningen. Er is volgens hen veel saamhorigheid en een grote betrokkenheid bij de wijk, ondanks de sociale en economische achterstanden waar de wijk mee kampt. Ook het voorzieningenniveau wordt door hen in de interviews positief gewaardeerd door onder meer te spreken over de *“verborgen schatten”* van de wijk, zoals een tennisbaan die wordt beheerd door een bewoner en een project waarin een bewoonster jarenlang harddrugsverslaafden opving en richting werk begeleidde. De kwaliteiten van bewoners worden in dit perspectief tevens benadrukt. Het *“talent in de wijk”* wordt volgens hen soms vergeten doordat de beleidsfocus vooral ligt op jongeren die problemen hebben en/of veroorzaken. Een preventieambtenaar (26) kwalificeert een jonge kickbokser bijvoorbeeld als de *“trots van de wijk”* en ziet in hem een voorbeeld dat het mogelijk is om ook vanuit deze wijk de top te kunnen bereiken.

Vanuit dit perspectief plaatsen bestuurders en ambtenaren de veiligheidsproblemen in de wijk in een bredere context. Ze wijzen bijvoorbeeld naar het veiligheidsverleden om de ernst en de omvang van de huidige problematiek rond overlast en criminaliteit te nuanceren. Volgens enkele oudere bestuurders en ambtenaren die de wijk nog uit hun jeugd kennen, waren er toen ook al problemen. Zo wijst een ambtenaar (61) op een *“gang van vetkuiven”* op de Kruiskade in de jaren zestig van de vorige eeuw en refereert hij aan *“gehossel”* van heroïnedealers en vermogensdelicten van heroïnegebruikers vanaf de jaren zeventig.²³⁰ Ook namen voor specifieke plekken in de wijk, zoals de ‘Bibberpoort’, verraden volgens hen dat er ook toen al onveiligheidsgevoelens leefden onder bewoners. Bestuurders en ambtenaren die in de jaren negentig privé dan wel beroepsmatig in de wijk kwamen, schetsen een beeld waarin criminaliteit en overlast problematischer was dan ten tijde van het onderzoek nog het

²²⁹ De deelgemeente start in het kader van het sociaaleconomisch opwaarderen van de West-Kruiskade in 2010 ook een campagne rond het promoten van het ‘Werelds Oude Westen’ (WoW) die onder meer bestaat uit een website, een talkshow en een serie op de lokale omroep.

²³⁰ Dit wordt ook onderschreven in de etnografische studie naar Surinaamse jongeren op de Kruiskade van Buiks (1983).

geval is. Zo werd er in tegenstelling tot de huidige situatie (i.c. 2008–2009) openlijk gedeald en zaten drugsgebruikers destijds nog zichtbaar harddrugs te spuiten in portieken van woningen. Daarnaast relativeren lokale bestuurders en ambtenaren vanuit dit perspectief de huidige veiligheidsproblemen door te wijzen op locaties waar meer criminaliteit en overlast plaatsvinden. Er wordt stelling genomen tegen negatieve stereotyperingen van de wijkveiligheid. Het is volgens hen “*geen no go area*” of een “*rampenwijk*” maar een “*gemiddelde stadswijk met een gemiddelde problematiek*” op veel terreinen met enkel een aanzienlijk “*mono probleem*” rond harddrugsoverlast.

Ook nuanceren ze problemen rond jongeren in de wijk die onder meer in verband worden gebracht met betrokkenheid bij (hand en spandiensten binnen) de lokale drugshandel in de wijk. Het gaat volgens hen maar om een “*een kleine groep*” die serieus in de criminaliteit zit en ze zien dit dan ook als een “*probleem in de marge*”. Vanuit dit perspectief beoordelen ze crimineel gedrag ook minder als een volledig eigen keuze en wijzen daarbij ook naar de invloed van verleidingen in de omgeving. Ze spreken bijvoorbeeld over “*jongeren die zijn gevangen door de drugsriminaliteit*”. Ze noemen het aantal ‘lastige’ jongeren ook “*niet schrikbarend*”. Ambtenaren die meer persoonlijk contact hebben met jongeren, geven aan dat het in de praktijk vaak om “*doodnormale jongens*” gaat in tegenstelling tot het beeld dat in officiële beleidsrapportages regelmatig van hen geschetst wordt. Ook plaatsen bestuurders en ambtenaren met achtergrondkennis over jongeren die in beeld zijn bij de (deel)gemeente het soms problematisch en/of strafbare gedrag meer in een verklarende context door te wijzen op verschillende omstandigheden die hierin mede een rol spelen. Ze wijzen op de leeftijdsfase waarin ze verkeren (“*hoort ook een beetje bij het zijn van een puber*”), een gebrek aan zelfvertrouwen, weinig betrokkenheid en ondersteuning van hun ouders, sociale en verstandelijke beperkingen (o.a. ADHD, een laag IQ en agressiereguleringsproblemen) en beïnvloeding door andere jongeren via socialisering in een, volgens hen, deviante ‘straatcultuur’.

Vanuit dit perspectief zijn bestuurders en ambtenaren kritisch op het repressieve karakter van het lokale veiligheidsbeleid. Volgens hen “*verkopen*” uniformen (toezichthouders en handhavers) in de wijk vooral “*onveiligheid*”. Ze pleiten meer voor positieve investeringen in de wijk en haar populatie. Ze hebben het bijvoorbeeld over het “*begrijpen van de doelgroep*” en vinden dat je “*het repressieve pas moet toepassen op het moment dat alle preventieve maatregelen falen*”. De problemen die de wijk en zijn bewoners hebben, worden hierin als reden beschouwd om vooral sociaal op in te zetten. Ze hebben het bijvoorbeeld over het “*investeren in warme plekken*”, zoals sociale ontmoetingsplekken. Daarnaast beoordelen bestuurders en ambtenaren vanuit dit perspectief het financieren van ‘bewonersinitiatieven’ als een positief gegeven. Ze spreken over “*de meest wilde, schitterende projecten*”. Ook juichen ze initiatieven toe waarin bestaande ondernemers worden geholpen met het ontwikkelen van hun

ondernemingsplan en -strategie.²³¹ In de interviews komt het klassieke sociaaldemocratische ideaal van ‘verheffing’ soms ook letterlijk naar voren. Een deelgemeentelijke bestuurder (62) met een sociaaldemocratische achtergrond spreekt bijvoorbeeld over *“een geweldige revival van sociale verheffing”*. Dit denken blijkt echter niet voorbehouden aan bestuurders met deze partijpolitieke oriëntatie. Een liberale deelgemeentelijke bestuurder (39) spreekt bijvoorbeeld net zo goed over het *“optillen in plaats van het blijven slaan op de wijk”*. In die zin laat de praktijk van het besturen op decentraal gebieds- en wijkniveau in dit soort voorbeelden zien dat de strenge stedelijke veiligheidsretoriek vormen van klassiek sociaal welzijnsbeleid in de praktijk niet hoeft uit te sluiten.

Ook de fysieke wijkaanpak moet volgens bestuurders en ambtenaren vanuit dit perspectief voldoende aansluiten bij behoeften en noden van de huidige bewoners. Een gezondheids-ambtenaar (30) geeft bijvoorbeeld aan dat *“je hier ook niet alleen een elitewijk van moet maken”*. En een stadsmarinier (50) gaat er ook niet voor om *“het hele gebied op z’n kop te zetten”*. De nieuwe woningen moeten ook beschikbaar zijn voor bestaande bewoners die een stap willen maken. Het is een visie waarin de leefwereld en ontwikkelkracht van bewoners en ondernemers meer centraal wordt gesteld. Bestuurders en ambtenaren wijzen hierin dus ook meer op het meenemen van bewoners in beleidsprocessen en het communiceren over beslissingen, zoals bij het sociaaleconomisch ‘upgraden’ van de wijk via duurdere woningen en op de middenklasse gerichte ondernemers.

5.7 Deelconclusies Rotterdamse bestuurders- en ambtenarenperspectieven

In dit eerste deel van het hoofdstuk zijn de perspectieven van lokale bestuurders en ambtenaren in Rotterdam besproken op een aantal centrale thema’s binnen dit onderzoek op basis van de eigen interviews, informele gesprekken en observaties.

Perspectieven op bestuurlijke verhoudingen, implementatie en inhoud van het beleid

In de eerste plaats hebben bestuurders en ambtenaren te maken met verschillende politiek-bestuurlijke problemen, zoals de lokale machtsverhoudingen tussen het centrale en decentrale bestuur en ambtelijk apparaat. Verschillende typen overheidsfunctionarissen (o.a. de burgemeester, ‘stadsmariniers’ en deelgemeentelijke bestuurders) oefenen tegelijk invloed uit op veiligheid in de wijk en dit leidt soms tot onderlinge spanningen in de aansturing en implementatie van het lokale veiligheidsbeleid. Om deze spanningen te managen hanteren ze verschillende strategieën, zoals het claimen en afbakenen van hun invloed op het beleid, het etaleren van een coöperatieve houding als ‘front stage strategie’ en de wisseling van bestuurlijke of ambtelijke functionarissen waardoor onderlinge relaties herstellen.

²³¹ In de wijk financiert de deelgemeente samen met een Mbo-school initiatieven als een ‘ondernemerstafel’ en een ‘scholingswinkel’.

Daarnaast ervaren bestuurders en ambtenaren ook problemen met de uitvoerbaarheid van het beleid zelf. Zo lopen ze regelmatig aan tegen het, in hun ogen, trage tempo van beleidsreacties van gemeentelijke diensten op concrete overlastklachten in de wijk. Ze zijn vanuit een instrumentele benadering dan ook geregeld voorstander van meer beïnvloedingsmogelijkheden om de effectiviteit en efficiency van het lokale veiligheidsbeleid in de wijk te vergroten. Tegelijkertijd ervaren ze ook nadelen van de juridische en beleidsmatige formalisering van voorheen projectmatige interventies en methodieken van na de eeuwwisseling binnen de bestuurlijke en beleidsmatige veiligheidsorganisatie.

De meningen van bestuurders en ambtenaren op het lokale veiligheidsbeleid vallen uiteen in twee smaken. Ten eerste is er onder hen steun voor (delen van) het lokale veiligheidsdiscours en -beleid. Ze focussen op een noodzaak om innovatief te werk te gaan. De problemen op dit vlak vereisen volgens hen een aanpak, waarvoor juridische grenzen af en toe dienen te worden opgerekt. Onveiligheidsgevoelens van bewoners worden hierbij opgevat als een opdracht en legitimatie om de wijk actief onder handen te nemen. Bestuurders en ambtenaren die op veiligheidscijfers worden afgerekend herkennen beperkingen in de lokale veiligheidsmonitor, maar stellen vooral dat ze een handig hulpmiddel is om hun beleidsinzet op te baseren. Ten tweede nemen lokale bestuurders en ambtenaren soms meer afstand van de officiële beleidslijnen. Ze relativeren het vernieuwende karakter van het lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling. Daarnaast stellen ze vraagtekens bij de maakbaarheid van veiligheid en wenselijkheid van ingrijpende sociale interventies in de privésfeer van burgers. Tot slot hebben ze ook geregeld problemen met het 'informatiegestuurd beleid'. De politiek-bestuurlijke druk op betere veiligheidscijfers creëert spanningen met hun onderzoeksethiek. Decentrale bestuurders en ambtenaren vinden het ook moeilijk om op die cijfers beleidskeuzes te baseren.

Perspectieven op verhoudingen met professionals en bewoners

Bestuurders en ambtenaren hebben niet alleen te maken met interne dynamieken en spanningen, maar hebben ook van doen met externe 'partners' vanuit het integrale karakter van het lokale veiligheidsbeleid. Ten eerste zijn er verschillende professionals betrokken bij overlegvormen en samenwerkingsverbanden ten aanzien van veiligheid, zoals medewerkers van het Openbaar Ministerie, de wijkpolitie, de woningcorporatie en het welzijnswerk. In de praktijk ervaren ze geregeld beperkingen in het kunnen beïnvloeden van investeringen en de werkwijze van professionals en hun organisaties in de wijk. Bestuurders en ambtenaren hanteren verschillende strategieën in de omgang met professionals binnen het lokale veiligheidsbeleid, zoals het smeden van coalities, het houden van afstand, diplomatie betrachten rond problemen en/of het verbreken van subsidierelaties.

Op de tweede plaats werpen bewoners(collectieven) zich soms op als 'veiligheidspartners' in de wijk. Ze willen onder meer inspraak op beleid en/of als 'actieve burgers' participeren in veiligheidsprojecten. Bewoners(collectieven) hebben in de ogen van bestuurders en

ambtenaren echter geregeld een eigen agenda en/of obstrueren veranderingen in het gebied die ze als bestuur noodzakelijk achten om veiligheid te kunnen verbeteren, zoals gedeeltelijke herstructurering en opwaardering van het gebied. Ze hanteren verschillende strategieën in interactie met bewoners, zoals het informeren, consulteren en laten participeren. Tegelijkertijd stellen ze hier ook grenzen aan door soms minder informatie te verstrekken, bewonerskritieken te ontwijken en/of bewoners te corrigeren.

Drie centrale bestuurders en ambtenarenperspectieven op veiligheid en veiligheidsbeleid

De diversiteit in ervaringen en meningen van lokale bestuurders en ambtenaren vallen hier uiteen in drie perspectieven op de wijk, veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid. Dit zijn verschillende 'repertoires' (vgl. Bauwens, 2015) waar ze in de praktijk naast elkaar gebruik van maken om betekenissen te geven aan vraagstukken rond veiligheid en de implementatie van beleid in de wijk. In de eerste plaats heeft het sociaal heroverende perspectief sinds de eeuwwisseling een duidelijke rol gekregen ten aanzien van het lokale veiligheidsdiscours als vervanging van het klassieke sociale verheffingsdenken. Echter, in de praktijk wordt vooral het pragmatisch functionalistische perspectief hier – mede als gevolg van een verbeterde wijkveiligheid en professionalisering van het lokale veiligheidsbeleid – gehanteerd door de meeste lokale bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek.

Perspectieven	Sociaal heroverend	Pragmatisch functionalistisch	Sociaal verheffend
Thematiek			
De wijk	"grijs, goor en vies" "verkrotten" "naargeestigheid" "verkeerde sfeer" "tyfusmentaliteit" "niet begraven willen worden"	"zwak gebied" "prachtige verstopplek" "te veel negatieve sociale vangnetten en te weinig positieve vangnetten"	"leukste volksbuurt van Rotterdam" "er gebeuren prachtige dingen" "er kan heel veel" "verborgen schatten" "talent in de wijk" "trots van de wijk"
De wijkveiligheid	"gebeurde ongeveer zo'n beetje alles wat God verboden heeft" "een paar tering jongens" "strontvervelend" "Franse toestanden" "junks"	"gaat nu langzaam de goede kant op" "twaalfminners" "fase vier klanten" "malafide horeca uitbaters" "antisociaal gedrag" "normvervaging" "dealactiviteiten"	"geen no go area" "geen rampenwijk" "gemiddelde stadswijk met een gemiddelde problematiek" "mono probleem rond harddrugsoverlast" criminele jongeren: "een kleine groep" "probleem in de marge" "gevangen door de drugsriminaliteit"
Het lokale beleid	"onorthodoxe maatregelen" "te lief" "af en toe wat handschoenen uittrekken" "niet verslappen" "gesubsidieerd thee drinken"	"de wet beschermt tegen plannen die misschien goed zijn voor iemand" "grootste problemen aanpakken voor een maximaal rendement" "focus maken en richting te geven" "meersporenbeleid" "inkomensdifferentiatie" "verstandige mix" "sociaaleconomische status als gemiddelde opkrikken"	"uniformen verkopen onveiligheid" "het repressieve pas toepassen als alle preventieve maatregelen falen" "begrijpen van de doelgroep" "investeren in warme plekken" "een geweldige revival van sociale verheffing" "optillen in plaats van slaan op de wijk" "niet het hele gebied op z'n kop zetten"

Deel II Antwerpen Noord

5.8 De Antwerpse lokale politiek-bestuurlijke organisatie

Voordat beleidsactoren in dit tweede deel van dit hoofdstuk spreken over het lokale veiligheidsbeleid, komt eerst de stedelijke organisatie kort aan bod: eerst de belangrijkste kenmerken van de gemeente Antwerpen en daarna de hoofdlijnen van de decentrale districtsoverheid.

5.8.1 Gemeente Antwerpen

Antwerpen is de grootste stad van Vlaanderen (521.946 inwoners)²³² en de tweede stad van België.²³³ De stedelijke organisatie omvat verschillende gemeenschappelijke diensten, bedrijfseenheden en ‘verzelfstandigde stedelijke entiteiten’. Aan de politiek-bestuurlijke top staat de gemeenteraad die bestaat uit 55 raadsleden die om de zes jaar rechtstreeks worden gekozen tijdens lokale gemeenteraadsverkiezingen door kiesgerechtigde inwoners van de gemeente Antwerpen. Het dagelijks bestuur van de stad ligt in handen van het College van een burgemeester en acht schepenen. De burgemeester is voorzitter van dit college.²³⁴ De stadssecretaris geeft namens het college leiding aan stedelijke diensten en het personeel met behulp van een strategisch coördinator en een financieel beheerder die het bestuursakkoord omzetten in een strategisch meerjarenplan. Onder deze ambtelijke top zitten tien ‘stadsbedrijven’ met een eigen bedrijfsdirecteur.²³⁵ Enkele ‘stadsbedrijven’ zijn in het kader van het lokale veiligheidsbeleid belangrijk om hier kort te noemen.

Ambtenaren binnen het bedrijf *Actieve Stad* houden zich onder andere bezig met stedelijk beleid rond economie, kinderopvang en onderwijs. Zo houden enkele ambtenaren zich hierbinnen bijvoorbeeld bezig met het stimuleren van het ondernemersklimaat in winkelstraten via het organiseren van evenementen om meer publiek te trekken. Ze vertegenwoordigen belangen van ondernemers in het stedelijk beleid en ondersteunen ondernemers met bovenlokale middelen. Er zijn daarnaast ‘leerplichtambtenaren’ die zich bezighouden met controles op het schoolbezoek van leerplichtige minderjarigen en de (her)plaatsing van kinderen en jongeren die hier niet aan voldoen. Binnen het bedrijf *Cultuur, sport en jeugd* houden diverse ambtenaren zich onder andere bezig met het stedelijk jeugdbeleid. Zo voeren medewerkers van de ‘stedelijke jeugddienst’ de regie op het stedelijk aanbod van activiteiten voor kinderen, tieners en jongeren. Zij sturen stichtingen aan die deze activiteiten uitvoeren

²³² Dit is het aantal inwoners op 1-1-2017 volgens <https://stadincijfers.antwerpen.be> (geraadpleegd op 17-9-2017).

²³³ De gemeente Brussel heeft minder inwoners dan Antwerpen (166.497 inwoners), maar als Brussels Hoofdstedelijk Gewest (de 19 gemeenten) 1.138.854 inwoners op 1 januari 2012: www.bisa.irisnet.be (geraadpleegd op 9 juni 2013).

²³⁴ Tussen 2006 en 2012 bestond dit college uit een coalitie van sociaaldemocraten (SP.a), christendemocraten (CD&V) en liberalen (VLD). Sinds 2013 is er een coalitie tussen Vlaams nationalisten (N-VA), liberalen (Open VLD) en de CD&V.

²³⁵ Zie bijlage II B1-B3 voor een overzicht van deze gemeentelijke organisatie en zijn tien ‘stadsbedrijven’.

en zetten ‘pleinontwikkelaars’ in voor animatie op pleinen. Er worden ook sportfaciliteiten aangeboden en beheerd, zoals een openbare buurtsporthal in de onderzoekslocatie.

Het stadsbedrijf *Samen Leven* is begin 2009 opgericht om meer ‘integraal’ te kunnen werken aan veiligheid en leefbaarheid. Het is een fusie van de voormalige stadsbedrijven Integrale Veiligheid en Sociale Zaken. Het instrumentarium bestaat zowel uit fysieke, sociale als repressieve maatregelen, zoals het opknappen en schoonmaken van de openbare ruimte²³⁶, het opleggen van bestuurlijke boetes en het begeleiden van ‘overlastgevers’. Er zijn in de eerste plaats ‘buurtregisseurs’ die de samenwerking tussen partners in het lokaal veiligheidsbeleid faciliteren, zoals het organiseren van maandelijkse ‘toezichtvergaderingen’ en specifieke thematische overleggen rond het voorkomen van overlast rond een nieuwe locatie van een drugshulpverleningscentrum. Er zijn in de tweede plaats ‘buurttoezichters’ met toezichthoudende en controlerende taken. Zij spreken mensen aan op hun gedrag en leggen bestuurlijke boetes op voor het verkeerd aanbieden van huisvuil en het niet opruimen van hondenpoep. In de derde plaats zijn er ‘doelgroepregisseurs’ die huisbezoeken afleggen bij gezinnen op basis van zorg- en overlastmeldingen van professionals. Zij kunnen gericht doorverwijzen naar instanties als de jeugdrechtsbank, hulpverlening of (sport)verenigingen. Naast deze ‘stadsbedrijven’ zijn er ook verzelfstandigde *stedelijke entiteiten*. Deze autonome gemeentebedrijven voeren delen van dit beleid namens de stad uit. Zo is er een publiek bedrijf dat ‘omgevingsverstorende panden’ aankoopt in opdracht van de stad om deze op te knappen en voor marktconforme prijzen te verkopen aan particulieren.²³⁷ Ook is er een stichting die onder andere het opbouwwerk coördineert door de daarvoor bestemde (boven)lokale middelen te beheren en toe te zien op de besteding hiervan door uitvoerende organisaties.²³⁸ Ten slotte is er ook een zelfstandige stichting voor de tewerkstelling in de groenvoorziening, renovatiebouw en schoonmaak.²³⁹

Elke gemeente in België heeft een *Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW) voor het gemeentelijk sociaal beleid. Deze centra staan onder leiding van een door de gemeenteraad verkozen raad. De wethouder voor Sociale Zaken is hiervan de voorzitter. Deze centra voeren het gemeentelijk sociaal beleid uit met federale en Vlaamse middelen en richten zich op ‘sociale grondrechten’ als het recht op wonen, gezondheid, voldoende bestaansmiddelen en ‘zinvolle activiteiten’. Het centrum bestaat uit zes departementen, waaronder dat van het *Lokaal Sociaal Beleid*. Consulanten van het *Stedelijk Overleg Drugs Antwerpen* (SODA) registreren hierbinnen het lokaal drugs- en prostitutiebeleid. Ze maken integrale drugsbeleidsplannen, organiseren integrale overleggen rond drugs- en prostitutieoverlast,

²³⁶ Buurt aan de Beurt bestaat uit interventies door stedelijke diensten tegen vandalisme, overlast en verkeersonveiligheid.

²³⁷ AG Vastgoed en stadsprojecten Antwerpen (AG VESPA) werd in 2003 opgericht om het vastgoed van de stad te beheren.

²³⁸ Sinds 2005 is het Centrum voor Informatie en Samenlevingsopbouw (vzw Ciso) het regieorgaan voor het sociale beleid.

²³⁹ Een voorbeeld is de vzw Werkhaven. Stad en het OCMW dragen bij aan de toeleiding en begeleiding van werknemers.

stimuleren onderzoek²⁴⁰, verspreiden preventie-informatie en ondersteunen uitvoerende organisaties in de drugshulpverlening bij de besteding van hun middelen.

5.8.2 District Antwerpen

Door een fusie met randgemeenten in de jaren zeventig van de vorige eeuw is Antwerpen omvangrijker geworden en administratief opgedeeld in negen districten.²⁴¹ Elk district heeft een eigen raad en een college. Districtsraden hadden voor 2001 een adviserende rol. Sindsdien hebben zij ook beslissingsbevoegdheden gekregen op beleidsterreinen als het openbaar domein²⁴², jeugdbeleid, cultuurbeleid²⁴³, sportbeleid, ouderenvoorzieningen, communicatie en verkeersveiligheid. Het district heeft geen eigen bevoegdheden rond veiligheid. Zij kunnen hier met andere bevoegdheden indirect invloed op uitoefenen, zoals via de inrichting van de openbare ruimte en met sociale activiteiten.²⁴⁴

Kiesgerechtigde inwoners van het district kiezen om de zes jaar tijdens lokale gemeenteraadsverkiezingen 33 raadsleden uit de verkiesbare bewoners van een district. Leden van partijen die een akkoord sluiten, vormen het districtscollege en kiezen uit hun midden een districtsvoorzitter en vier districtsschepenen. Tussen het stadsbestuur en de districtsbesturen²⁴⁵ geldt het principe van wederzijdse raadpleging. In specifieke gevallen dient het College advies te vragen aan de districtsraad of het districtscollege. Districtsraden kunnen ook op eigen initiatief advies uitbrengen over *“alle aangelegenheden die betrekking hebben op het district”*. Ze zijn verplicht om bindend advies te vragen aan het College bij zaken die hogere overheden raken. De beslissingen van districtsbesturen dienen altijd in overeenstemming te zijn met die van het stadsbestuur. De districtsraden dienen besluiten van de gemeenteraad uit te voeren. Een *districtssecretaris* geeft leiding aan de uitvoering van decentrale taken en valt zowel onder het stedelijke als het districtscollege.²⁴⁶

De stad stelt personeel beschikbaar aan de districten om het lokale districtsbeleid uit te kunnen voeren. Zo zorgen *jeugdconsulenten* voor een jeugdbeleidsplan, een ‘jeugdraad’ die inspraak heeft op het districtsbeleid en zij ondersteunen niet georganiseerde jongeren en jeugdverenigingen. De stad voorziet daarnaast in decentrale ambtenaren voor *stedelijk wijkoverleg* (SWO). Zij verspreiden beleidsinformatie en organiseren voorlichtingsavonden

²⁴⁰ Ze geven opdracht voor het maken van Antwerpse Drugs- en Alcoholmonitor (vgl. Tieberghien & Decorte, 2008).

²⁴¹ De onderzoekslocatie valt onder het district Antwerpen (196.465 inwoners) <https://stadincijfers.antwerpen.be> (geraadpleegd 17-9-2017).

²⁴² Dit gaat over zaken als de heraanleg van straten, openbare verlichting en groenvoorziening.

²⁴³ Er zijn ontmoetingscentra waar het district cultuur programmeert, zoals in het Oude Badhuis in Antwerpen Noord.

²⁴⁴ Bestuursakkoord District Antwerpen 2007-2012, p. 28.

²⁴⁵ Tijdens de bestuursperiode 2006-2012 was er een coalitie van christendemocraten (CD&V), Vlaams-nationalisten (N-VA) en liberalen (VLD) onder leiding van sociaaldemocraten (SP.a). In de verkiezingen van 2012 zijn de sociaaldemocraten ingehaald door de N-VA.

²⁴⁶ ‘Basisreglement Bestuurlijke organisatie stad Antwerpen’, Gemeenteraad 28 januari 2013 & ‘Binnengemeentelijke decentralisatie bij de stad Antwerpen’, beiden documenten van www.antwerpen.be (geraadpleegd op 9-6-2013).

voor bewoners van het district. Dit zijn dus ook frontlijnamttenaren die bij uitstek veel direct contact hebben met verschillende bewoners(collectieven).

5.9 Bestuurders en ambtenaren over het besturen en uitvoeren van beleid

Net als in Rotterdam ervaren ook bestuurders en ambtenaren in Antwerpen uitdagingen op het gebied van het maken en (bij)sturen van beleid in interactie met bovenlokale overheden en binnen de lokale context van zowel een centrale stedelijke overheid als decentrale districtsoverheden. Hoe ervaren zij de bevoegdhedenverdeling en samenwerking tussen en binnen die verschillende overheidsniveaus? En in hoeverre vinden zij het ‘papierse lokale veiligheidsbeleid’ te implementeren in de praktijk van een wijk als Antwerpen Noord. Binnen deze paragraaf worden naast belevingen en betekenisgeving aan deze aspecten ook ingegaan op de strategieën die lokale bestuurders en ambtenaren hierbij gebruiken.

5.9.1 Samenwerking en spanningen tussen centrale en decentrale lokale overheid

Ambtenaren bekritiseren regelmatig de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen het district en de stedelijke overheid. Ze hebben in de eerste plaats kritiek op de bevoegdheidsverdeling tussen beide bestuursniveaus. Zo zijn op diverse beleidsterreinen aan beide niveaus bevoegdheden toegekend. Dit creëert volgens hen onduidelijkheden in de uitvoering. Een ‘jeugddienst’ van het district valt bijvoorbeeld organisatorisch onder een stedelijke schepen [wethouder] voor Jeugd maar wordt in de dagelijkse uitvoering vooral aangestuurd door een districtsschepen die de situatie ter plaatse beter kent. Het district is volgens hen echter niet altijd leidend ten aanzien van beslissingen ten aanzien van het jeugdbeleid in de wijk. Zo besluit een stedelijke schepen om een nieuw jongeren centrum te openen en dringt zij aan op het heropenen van een speelzaal die het district juist heeft gesloten om financiële redenen. Ook het pleinenwerk (o.a. animatieactiviteiten voor kinderen en jongeren) op wijkniveau valt onder stedelijke regie en niet onder die van de districten.²⁴⁷ Andersom heeft een stedelijke dienst (SWO), die publieke informatiemomenten organiseert over onder meer werkzaamheden in de openbare ruimte en die bewonersparticipatie in de wijk faciliteert, in de praktijk juist weer te maken met specifieke wensen en opdrachten vanuit het district, zoals een stedelijke ambtenaar (39) aangeeft:

“Dat je merkt dat je wel in een centraal model zit, maar dat er tegelijk decentraal aan je getrokken wordt. Dus dat maakt het soms heel ambetant, want wij werken zowel in de eerste lijn voor districten, maar ook voor bovenlokale projecten waar overleg voor nodig is.”

²⁴⁷ Enkele pleinen worden op hun beurt zelfs bovenlokaal (i.c. Vlaamse overheid) betaald en beheerd, waardoor de stad en het district hier bijvoorbeeld beiden geen invloed hebben op de fysiek herinrichting die plaatsvindt.

Stedelijke ambtenaren hebben in de tweede plaats ook kritiek op het handelen van het districtscollege en zijn diensten. Zij vinden dat dit decentrale bestuur bijvoorbeeld groot uitpakt met hun activiteitenaanbod voor kinderen en jongeren in de wijk, maar weinig verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van de aanpak van structurele problemen in de wijk als de jongerenoverlast die plaatsvindt op pleintjes in de wijk. Zij vinden dat districtsbestuurders en -ambtenaren in hun ogen ook snel naar de stedelijke overheid kijken om dit soort problemen op te lossen door zich te beroepen op hun formele bevoegdheden en beperkte budgetten. Stedelijke ambtenaren vinden dat het district echter regelmatig “*met de eer gaat lopen*” rond de projecten in de wijk waar de stad uiteindelijk in bij moet springen.²⁴⁸ Bestuurders en ambtenaren op districts niveau hebben echter ook kritiek op de omgang met deze bevoegdheidsverdeling in de praktijk. In hun ogen respecteren stadsbestuurders de autonomie van het district onvoldoende. Zij spreken onder meer over het “*opereren in de schaduw van het stadhuis*” en een “*stiefmoederlijke behandeling*” en “*overrulen*”. Ze geven het voorbeeld van een stedelijke schepen die aanpassingen heeft gemaakt in het parkeerbeleid van een winkelstraat met veel Chinese ondernemers in de wijk, terwijl eigenlijk het districtscollege bevoegd is voor het plaatsen of weghalen van paaltjes in de openbare ruimte. Ze hebben tevens kritiek op bepaalde bevoegdheden die sinds 2002 aan hen zijn toegekend, zoals het zelfstandig nemen van besluiten ten aanzien van het openbaar domein (o.a. de aanleg van straten) en ‘zachte maatregelen’ als het organiseren van evenementen. Met deze bevoegdheden en budgetten hebben ze naar hun mening te weinig meerwaarde ten opzichte van stedelijke diensten. Hier ligt voor hen ook een mogelijke verklaring voor het feit dat het district niet veel bekendheid heeft onder bewoners in het gebied. Ze zouden liever bewonersbelangen behartigen rond een thema als veiligheid dat nu exclusief tot het bevoegdheidspakket van de burgemeester behoort. Een districtsbestuurder (60) spreekt daarbij zijn voorkeur uit voor de situatie waarin de districtsraad nog een afspiegelingsorgaan van de verkozen gemeenteraad was en voor zijn gevoel meer invloed had op het stedelijke beleid dan als rechtstreeks verkozen districtsraad:

“Dus eigenlijk hoe dat het vroeger was, dus dat je met een niet verkozen districtsraad een advies uitbrengt over wat de prioriteiten binnen het district zijn. En als het dan min of meer een dwingend advies is en het dan wordt overgenomen door de schepen openbare werken van de stad met zijn dienst en het dan regelt hoe de uitvoering gebeurt en plannen goedkeurt en waarbij voor de inspraak van de burger het district ook weer betrokken is natuurlijk. Ik denk dat we dan eigenlijk een beter model hebben en dat we dan het district ook meer een rol zouden kunnen laten spelen waarbij kennis van de omgeving wel een grote rol speelt. Dat kan ook bij een aspect als veiligheid zijn.”

²⁴⁸ Een ambtenaar van de Jeugddienst van het district geeft echter aan dat zij niet de capaciteit hebben om diepgaander te kunnen werken aan problemen rond jongerenoverlast in de openbare ruimte en met hun jeugdconsulenten bovendien niet werken vanuit een overlastbenadering.

Aangezien het district geen formele bevoegdheden heeft op het vlak van veiligheid, hebben ze tevens weinig onderlinge spanningen te managen met de stedelijke overheid op dat vlak. Districtsbestuurders en hun ambtenaren nemen bijvoorbeeld niet formeel deel aan publieke informatiebijeenkomsten ten aanzien van veiligheid die hier enkel worden georganiseerd en geleid vanuit de stedelijke overheid.²⁴⁹

5.9.2 Mogelijkheden en beperkingen in de implementatie van het ‘papieren’ beleid

Naast het managen van spanningen met andere bestuursniveaus hebben bestuurders en ambtenaren hier veel speelruimte ervaren om het ‘nieuwe’ lokale veiligheidsbeleid na de eeuwwisseling te kunnen ontwikkelen. Zo hebben ze voor hun gevoel goed kunnen pionieren met nieuwe interventies. Ze wijzen bijvoorbeeld op de, vanuit Nederland overgenomen, ‘persoons- en een gebiedsgerichte aanpak’ van overlast en criminaliteit en bestuursrechtelijke handhaving van de openbare orde. Ze ervaren echter ook verschillende barrières die volgens hen kenmerkend zijn voor de lokale situatie van Antwerpen.

Lokale bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek zien in de eerste plaats uitdagingen door een klimaat waarin politieke partijen druk op hen leggen door beloften te doen over het kunnen oplossen van criminaliteit en overlast. Ook media dragen daar aan bij met hun focus op veiligheidsproblemen en snelle beleidsresultaten. Dit maakt volgens bestuurders en ambtenaren dat de stedelijke overheid onder druk staat om op korte termijn problemen op te lossen die vaak niet zomaar opgelost kunnen worden. En sociaalpreventieve maatregelen, die meer gericht zijn op ‘langetermijnoplossingen’, kunnen voor hun gevoel minder nadrukkelijk benoemd worden. Repressieve maatregelen dienen in hun optiek daarentegen benadrukt te worden om burgers het gevoel te geven dat de overheid werkt aan hun zorgen.

Ondanks toegenomen sturingsmogelijkheden op wijkveiligheid sinds de eeuwwisseling, ervaren lokale bestuurders en ambtenaren nog steeds een tekort aan middelen om het ‘papieren beleid’ voldoende in de praktijk te kunnen brengen. Het is volgens hen soms *“vechten tegen de bierkaai”*. Ze wijzen onder meer op beperkingen in hun bevoegdheden (o.a. weinig invloed op de samenstelling en kwaliteit van ondernemers), weinig invloedrijke *“eigen troepen”* (b.v. stedelijke toezichhouders die in de openbare ruimte mogen optreden tegen overlast maar hier niets tegen kunnen doen op privéterrein) en onvoldoende financiële middelen om overlast te voorkomen (b.v. de opvang van extra asielzoekers die hier door kleinere gemeentes *“gedumpt”* worden zonder hiervoor extra federaal budget te krijgen).

Deze beperkingen in sturingsmogelijkheden en -middelen hangen in belangrijke mate samen met de positie van de stad ten aanzien van bovenlokale overheden in België. Lokale bestuurders en ambtenaren wijzen op de beperkte invloed van hun eigen bestuursniveau

²⁴⁹ Voorbeelden zijn een wijkforum over de verhuizing van een drugshulpverleningscentrum onder leiding van de burgemeester en een openbare evaluatieavond van bestuurlijke overlastmaatregelen in de wijk voorgezeten door een ambtenaar van het stedelijk wijkoverleg.

op beleidsontwikkelingen op hiërarchisch hogere wetgevende en beleidsniveaus die nodig zijn om veiligheidsproblemen het hoofd te kunnen bieden, zoals het federale asiel- en vervolgingsbeleid²⁵⁰, het Vlaamse woonbeleid en het provinciale welzijnsbeleid.²⁵¹ Naast deze staatskundige afhankelijkheid spelen uiteenlopende politiek-bestuurlijke verschillen ten opzichte van het gewestelijk, provinciaal en federaal niveau een rol in de beperkte invloed die de stad kan uitoefenen op bovenlokale beleidsontwikkelingen die het lokale veiligheidsbeleid raken.²⁵² Een stadsbestuurder (53) spreekt bijvoorbeeld over het *“het regisseren van bovenlokale politiek met een andere politieke meerderheid”*. Wetswijzigingen om meer invloed te krijgen op urgente problemen rond criminaliteit en overlast zijn moeilijker te initiëren vanuit de lokale overheid en het tempo van dit soort wets- en beleidsontwikkelingen worden hierdoor tevens beperkt.

Naast verschillen in politieke verhoudingen op bovenlokaal overheidsniveau ten opzichte van de stad is er volgens lokale bestuurders en ambtenaren ook geregeld sprake van inhoudelijke politiek-ideologische barrières rond de aanpak van veiligheid in relatie tot etniciteit, privacy en zelfbeschikking. Een voorbeeld is de politieke onhaalbaarheid van een ‘gebruikersruimte’ voor harddrugsverslaafden en het vergroten van dwang- en drangmaatregelen tegen mensen met ernstige psychische en verslavingsproblematiek. Naast ideologische tegenstellingen en een zeker politiek conservatisme speelt mee dat professionele sectoren en invloedrijke belangengroepen dit soort beleidsinnovaties rond het lokale veiligheidsbeleid bemoeilijken. Vakbonden houden in hun ogen bijvoorbeeld geregeld reorganisaties tegen die de slagkracht van de lokale overheid en haar ‘partnerorganisaties’ zouden kunnen vergroten. En de welzijns- en hulpverleningssector verdedigt haar traditioneel sterke positie ten opzichte van een steeds meer op veiligheid georiënteerde beleidsbenadering. Ten slotte vormen ‘linkse’ bewonerscollectieven een factor van belang, zoals een beleidsambtenaar (40) die aangeeft dat, toen ze enkele jaren eerder als stedelijke overheid ‘integrale woningcontroles’ invoerden, *“mensen recht stonden en ‘Sieg Heil’ begonnen te roepen...allez, dat we fascisten waren en zo”*. Daarnaast speelt mee dat ook de *“versnippering”* van middelen tussen de verschillende bovenlokale overheden volgens deze lokale bestuurders en ambtenaren ook nadelige consequenties heeft voor de beleidspraktijk op stedelijk niveau. Ze spreken onder meer over *“verkokering”* en *“verzuiling”* en het *“bij elkaar puzzelen van middelen”*. Dit heeft in hun ogen nadelige effecten voor een lokaal veiligheidsbeleid dat inzet op kordate handhaving van de openbare orde en veiligheid. Zo vertoont de vervolging en uitvoering van strafmaatregelen richting criminele en/of ‘lastige’ jongeren in hun ogen regelmatig gebreken doordat

²⁵⁰ Ze wijzen op beperkte mogelijkheden om ‘illegalen’ uit te zetten en de vestiging van asielzoekers tegen te gaan als stad, de beperkte mate waarin korte vrijheidsstraffen worden uitgevoerd wegens een gebrek aan detentiecapaciteit, een gebrek aan opties om verslaafde veelplegers langdurig op te sluiten en (gedwongen) te laten behandelen en het ontbreken van dwangmiddelen richting jongeren die meerderjarig worden.

²⁵¹ Ze wijzen op beperkte mogelijkheden rond drang- en dwangopnames tegen overlastgevende alcohol- en drugsverslaafden.

²⁵² Progressieve partijen zijn groot in de steden maar klein daarbuiten (vgl. Swyngedouw & De Maesschalck, 2001; Uitermark, 2003) en in Wallonië staan de dominante (socialistische) politieke partijen vaak toleranter tegenover asiel en migratie dan de meeste Vlaamse partijen.

jeugdsancties federaal worden bepaald en opgelegd maar op Vlaams niveau moeten worden uitgevoerd. Met name de controle op deze strafuitvoering stelt volgens hen in de praktijk soms weinig voor. Dit ondermijnt de afschrikwekkende en/of re-integrerende werking van de aanpak van jongeren in de stad. Ook schuiven bovenlokale overheden volgens hen geregeld de (financiële) verantwoordelijkheid voor veiligheidsprojecten op elkaar af, zoals een project voor ‘hardekernjongeren’ dat als hulpverlening (Vlaams) of als justitieel (federaal) geïnterpreteerd kan worden. Een ander voorbeeld zijn drugshulpverleningsinstellingen die eigen bovenlokale financiering hebben en dus moeilijk onderdeel te maken zijn van het lokale veiligheidsbeleid.

Deze bovenlokale betrokkenheid bij lokale preventieprojecten rond overlast en criminaliteit levert voor de lokale overheid tevens extra bureaucratische ‘rompslomp’ op. Lokale bestuurders en ambtenaren wijzen onder meer op de administratieve last die deze financiering met zich meebrengt, zoals uitgebreide projectplannen en kwantitatieve verantwoordingsrapportages die ze dienen te maken voor onder meer de federale veiligheids- en preventiecontracten en het Vlaamse Grootstedenbeleid. Ook op het eigen lokale bestuursniveau lopen bestuurders en ambtenaren tegen nadelen van een bureaucratische organisatie aan. Zo “botsen” ze geregeld “op muren” binnen de stedelijke organisatie, zoals trage besluitvormingsprocedures rond fysieke aanpassingen in de buitenruimte, zoals het aanpassen van gevaarlijke verkeerssituaties, het verhelpen van wegverzakkingen en het plaatsen van ‘ballenvangers’ op pleintjes. Tot hun eigen frustratie botsen ze in de praktijk ook nog geregeld op wachtlijsten voor speciaal opgezette re-integratietrajecten rond woonbegeleiding en hulpverlening.

Om politiek-bestuurlijke impasses rond de ontwikkeling van het ‘nieuwe lokale veiligheidsbeleid’ te kunnen doorbreken, gebruiken lokale beleidsmakers in dit onderzoek ook verschillende strategieën:

1. In de eerste plaats doen zij regelmatig concessies aan inhoudelijke bezwaren op beleid, zoals het na veel controverse verwijderen van repressieve aspecten van ‘integrale woningcontroles’. Beleid maken is volgens hen in de praktijk “veel gebricoleer” [knip- en plakwerk].
2. Daarentegen voeren ze controversiële beleidsmaatregelen soms juist op “Machiavelliaanse wijze” in, zoals een stadsbestuurder (53) met een sociaaldemocratische achtergrond aangeeft:

“Wij hebben er voor gekozen om [de fusie van ‘veiligheid’ en ‘sociale zaken’] eigenlijk redelijk ‘low key’ te doen. En dat is best bediscussieerbaar of dat allemaal wel zo netjes is of niet, maar we hebben dat eigenlijk gedaan zonder politiek debat. Dat is eigenlijk nooit in de gemeenteraad bediscussieerd. Dus één van de dingen die wij hier heel dikwijls proberen te doen met heel politiekgevoelige onderwerpen, dat is ze eigenlijk uit de politiek te halen

en ze beleidsmatig aan te pakken, omdat je dan verder kunt raken en het dan nadien te recupereren als geslaagd beleid. En dat hebben we daar eigenlijk ook mee gedaan.”

Lokale ambtenaren zijn ook niet enkel uitvoerders van beleid. Ze ervaren soms ook speelruimte om ‘scherpe randjes’ van het ‘papieren beleid’ af te kunnen halen.²⁵³ Zo geeft een interventieambtenaar (22) aan dat ze minder bestraffend te werk gaat bij huisbezoeken om meer ingang te vinden bij lastige gezinnen. En een beleidsambtenaar (41) heeft sociaalpreventieve aspecten toe kunnen voegen aan de aanpak van ‘overlastgevers’, zoals een bemiddelingstraject bij overlastboetes aan meerderjarigen. Een stedelijke ambtenaar (39) rond wijkconomie stelt ten slotte dat haar dienst, als autonome vzw²⁵⁴ in de stedelijke organisatie, nog steeds “*minder rigide*” kan functioneren dan een hoop andere diensten die gebonden zijn aan de stedelijke bureaucratie. In de volgende paragraaf wordt meer ingezoomd op de beoordeling van bestuurders en ambtenaren van de toon, inhoud en effecten van dit beleid in de praktijk.

5.10 Bestuurders en ambtenaren over de inhoud van het lokale veiligheidsbeleid

Op basis van de interviews, informele gesprekken en observaties zijn ook hier zowel positieve als negatieve kwalificaties van het lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling te onderscheiden.

5.10.1 Steun aan bestaand beleid

Ten eerste ondersteunen en verdedigen lokale bestuurders en ambtenaren het lokale veiligheidsbeleid. Bestuurders en ambtenaren die zelf betrokken zijn geweest bij het maken van het ‘nieuwe’ lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling geven aan hoe zij geconfronteerd werden met bewoners(collectieven) die eisten dat er meer zou worden opgetreden tegen overlast- en criminaliteitsproblemen in hun wijk. Het terugwinnen van het vertrouwen van verontruste burgers, met name in wijken met een concentratie van fysieke en sociale problemen, legitimeert vanuit deze visie het opschroeven van veiligheidsinterventies, zoals integrale woningcontroles op huisjesmelkerij en illegaliteit, uitbreiding van het gebruik van cameratoezicht en bestuurlijke overlastmaatregelen²⁵⁵. Ook benadrukken zij het belang van een kordate strafrechtelijke aanpak van overlast en criminaliteit.

²⁵³ Dit past bij het werk van Lipsky (1980) over ambtenaren (‘street-level bureaucrats’) die beleid in de praktijk ‘maken’, doordat ze in de uitvoering van het ‘papieren beleid’ geconfronteerd worden met verschillende barrières, zoals conflicterende doelen en beperkte middelen.

²⁵⁴ Dit staat voor ‘verenigingen zonder winstoogmerk’.

²⁵⁵ Dit laatste is een gevolg van mogelijkheden die federale wetgeving op dat vlak geboden heeft (vgl. Devroe, 2012).

Ze geven daarnaast aan dat de lokale politiek, in hun ogen, lange tijd geen realistische visie op overlast- en criminaliteitsbeleid heeft uitgedragen.²⁵⁶ Ze spreken onder meer over een “relativering van samenlevingsproblemen” als overlast en criminaliteit. Vooral de klassieke welzijnsbenadering wordt gekwalificeerd als te ‘soft’ en permissief.²⁵⁷ In hun ogen mag er meer worden gevraagd van burgers en worden opgetreden tegen diegenen die zich niet voldoende verantwoordelijk gedragen.²⁵⁸ Een beleidsambtenaar (40) die betrokken is geweest bij het maken van het lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling geeft aan hoe er door hen is gezocht naar een beleidsdiscours dat hierbij aansloot:

“Dat is één van mijn inspiratiebronnen geweest, het rapport ‘Sociale herovering’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bij jullie.²⁵⁹ Ik vond dat de nagel [spijker] op de kop. Ik heb dat ook heel veel gebruikt toen ik moest gaan spreken over het veiligheidsbeleid. De welzijnssector, dat paradigma heeft zijn tijd gehad: het ‘pappen en nat houden’. We moeten terug onze rechtsstaat en verzorgingsstaat verdelen en de rechten en de plichten die daar bij horen. In die zin vond ik die combattieve taal van ‘we gaan heroveren, we gaan ook de publieke ruimte heroveren op diegenen die het slecht voor hebben op die publieke ruimte’ [goed].”

Dit discours wordt uitgelegd als een noodzakelijke verandering in het denken over de hedendaagse stad met zijn diversiteit op etnisch en sociaaleconomisch vlak en de negatieve effecten die dit heeft op het samenleven, de openbare orde en veiligheid. Met het opnieuw vaststellen en handhaven van een ‘sociaal contract’ met collectieve leefregels en verantwoordelijkheden moet het stedelijk leven terug in goede banen geleid kunnen worden, is hierbij de overtuiging. Vanuit deze visie hebben bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek ook weinig problemen met de discoursverschuiving naar het niet omfloerst benoemen (“*parle vrai*”) van veiligheidsproblemen in de stad²⁶⁰, zoals de oververtegenwoordiging van niet-

²⁵⁶ Dit komt overeen met de kritische criminologen in de jaren tachtig van de vorige eeuw die zich met hun ‘links-realistische criminologie’ afzetten tegen een ‘links idealisme’ dat ‘de realiteit’ van criminaliteit en slachtofferschap te weinig onderkende (vgl. Lea & Young, 1984).

²⁵⁷ Dit denken is ook uitgedragen door de toenmalige sociaaldemocratische (SP.a) burgemeester (vgl. Janssens, 2012) en vertoont in de kern gelijkenissen met het rechts-conservatieve beleid van de Vlaams-nationalisten (N-VA) die vanaf 2013 ook de nieuwe burgemeester leveren. Deze visieverschuiving vertoont op hoofdlijnen gelijkenis met die in Anglo-Amerikaanse context vanaf de jaren ’70 (vgl. Garland, 2001).

²⁵⁸ Hierbij wordt selectief geput uit ongelijksoortige auteurs die dit moreel reveil uitdragen, zoals Richard Sennett en Theodore Dalrymple.

²⁵⁹ De interpretatie van deze ambtenaar van dit Nederlandse onderzoeksrapport is opvallend aangezien de inhoud van dit rapport minder normatief is. Het is vooral de, naar mijn mening, ongelukkige titel die de indruk geeft dat het hier gaat om een revanchistisch discours.

²⁶⁰ Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat na de eeuwwisseling ook prominente politici van progressieve partijen zich zijn gaan uitspreken tegen onbetamelijk, overlastgevend en crimineel gedrag van niet-westerse jongeren, terwijl dit eerder een rechts-populistisch discours was.

westerse bevolkingsgroepen in de overlast- en criminaliteitscijfers van de stad.²⁶¹ Volgens hen is het nodig om dit “*taboeonderwerp*” te doorbreken om overlast- en criminaliteitsproblemen gericht aan te kunnen pakken.

Lokale bestuurders en ambtenaren verdedigen zich ook geregeld met verschillende argumenten tegen kritiek van buiten op het vigerende lokale beleid rond veiligheid:

1. In de eerste plaats ervaren ze weinig begrip voor de politieke druk en barrières om veiligheid in wijken op korte termijn te kunnen vergroten. Ze wijzen op “*sensationele berichtgeving*” in de lokale media over overlast- en criminaliteitsincidenten en de indruk die volgens hen wordt gewekt dat snelle oplossingen voorhanden zijn. Ze geven aan dat ze onder meer kampen met juridische beperkingen en capaciteitsproblemen.
2. Bestuurders met een links-progressieve politieke achtergrond wijzen daarnaast op politieke concurrentie van extreemrechtse en rechts-populistische partijen die, voor hun gevoel, “*het veiligheidsthema*” vooral sinds de jaren negentig van de vorige eeuw, hebben “*gekaapt*”.²⁶² Ze zijn naast het voorkomen en aanpakken van criminaliteit en overlast tevens bezig met het “*hooghouden van de democratie*” en het “*winnen van een politiek gevecht*”. Ze trachten te voorkomen dat ze te gemakkelijk als ‘soft’ weggezet kunnen worden door stelling te nemen tegen veiligheidsproblemen, zoals overlastgevend gedrag van (verslaafde) dak- en thuislozen in de wijk.²⁶³ In de aanloop naar lokale verkiezingen gebruikt het dan nog sociaaldemocratisch stadsbestuur tevens een meer voorwaardelijk discours, zoals het stellen van voorwaarden aan uitkeringen en het investeren op burgerplichten.²⁶⁴ Lokale bestuurders en ambtenaren zien dit vanuit deze visie als een strategische zet om rechts-populistische partijen wind uit de zeilen te nemen.²⁶⁵ Ten slotte zijn ze ook voorzichtig met het benoemen van diverse sociaalpreventieve maatregelen in een politiek klimaat, waarin burgers hen vooral afrekenen op hun daadkracht.
3. Bestuurders en ambtenaren verweren zich ook tegen kritiek op het repressieve karakter van het lokale veiligheidsbeleid. Ze vinden het zelf “*evenwichtig*” en wijzen onder meer op “*een heel arsenaal aan middelen en projecten*”, waaronder preventieve en curatieve

²⁶¹ Het benoemen van etniciteit is een typerend verschil in de wetenschaps- en beleidscultuur tussen Nederland en België, hoewel het ook in Nederland tot ongeveer de jaren tachtig van de vorige eeuw geduurd heeft voordat dit hier meer ‘bon ton’ is geworden (vgl. Brion, 2004).

²⁶² Voor de eeuwwisseling vooral door het extreemrechtse Vlaams Belang en de laatste jaren vooral door de Vlaams-nationalisten (N-VA).

²⁶³ Zo verlaat de burgemeester voortijdig een toneelstuk over dak- en thuislozen op een plein in de wijk. Het wekt volgens deze bestuurder te eenzijdig de indruk dat deze groepen enkel slachtoffers zijn, terwijl ze ook voor overlast en onveiligheidsgevoelens zorgen bij bewoners.

²⁶⁴ Deze ontwikkeling past in de modernisering van de sociale democratie die omschreven is als de ‘Derde Weg’ in het Verenigd Koninkrijk (vgl. Giddens, 1998). Voor de situatie in Antwerpen presenteert de burgemeester een reveil van rechten en plichten (vgl. Janssens, 2012).

²⁶⁵ Ze doelen hierbij op de Vlaams-nationalistische partij (N-VA) die het veiligheidsbeleid enkele jaren later inderdaad meer aanscherpt, onder andere door te spreken over een ‘war on drugs’ en het korten op uitkeringen en andere sociale voorzieningen (vgl. Vranken, 2014).

projecten die naast repressieve maatregelen onderdeel zijn van de ‘integrale aanpak’. Er zijn in hun optiek vanuit contracten die zijn afgesloten met bovenlokale overheden rond veiligheidsprojecten in de stad alleen maar extra middelen bij gekomen voor het welzijnswerk en de hulpverlening²⁶⁶ en daarnaast is er volgens hen door de stad veel geïnvesteerd in onder andere sport en cultuur. Dit netwerk zien ze ook als één van de belangrijke redenen waarom *“het hier niet is ontploft”*.

4. Ook zien bestuurders en ambtenaren controle en repressie als een middel om in contact te kunnen komen met moeilijke bereikbare groepen. Zo geeft een beleidsambtenaar (41) aan *“dat huisbezoeken het gat in de markt bleken te zijn, omdat er een enorme verborgen wereld is open gegaan”*. Daarnaast zien ze bestuurlijke sancties als *“een stok achter de deur”* om ook aan structurele oorzaken van overlastgevend en/of crimineel gedrag te kunnen werken. Gebiedsverboden en overlastboetes bieden, in hun ogen, bijvoorbeeld mogelijkheden om straatprostitutees, drugsverslaafde dak- en thuislozen en lastige jongeren te *“sensibiliseren”*, *“een bemiddelingsaanbod te doen”* en/of hen *“te motiveren tot therapie”*. Beleidsambtenaren vinden dat deze kant van hun integrale overlastaanpak (te) weinig wordt belicht in de media.
5. Lokale bestuurders en ambtenaren nuanceren het repressieve karakter van het eigen lokale veiligheidsbeleid daarnaast ook door dit af te zetten tegen het Rotterdamse veiligheidsbeleid dat ze als repressief, stigmatiserend en sociaal uitsluitend kwalificeren. Ze noemen het weren van lage inkomens in wijken met sociaaleconomische achterstanden bijvoorbeeld *“een beetje Cambodjaans”*. Ook gebiedsverboden voor ‘daklozen’ voor hele wijken beoordelen ze als disproportioneel. Ze zetten vraagtekens bij de categoriale aanpak van overlast en criminaliteit van jongeren met een Marokkaanse of Antilliaanse achtergrond. Ze vinden vanuit deze visie dat Nederland is *“doorgeslagen in het benoemen van dingen”* en noemen specifieke projecten voor ‘Marokkanen’ *“racistisch”*.²⁶⁷ Eveneens bekritiseren ze de uitstraling van de stedelijke toezichthouders en handhavers in Rotterdam als *“van die beerkes die in uniform lopen met combatshoes aan”*. Bestuurders geven tevens aan dat ze voorzichtig zijn geweest om zich te associëren met Rotterdam na de verkiezingsoverwinning van Leefbaar Rotterdam in 2002 om een verschuiving naar een rechts-populistisch veiligheidsklimaat te voorkomen. Zo hebben ze sindsdien meer toenadering gezocht tot het sociaal verbindende discours van Amsterdam.²⁶⁸
6. Er is volgens lokale bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek ten slotte te weinig aandacht voor positieve resultaten van het ‘nieuwe’ lokale veiligheidsbeleid. Ze

²⁶⁶ Ze wijzen onder meer op de federale Strategisch Veiligheids- en Preventiecontracten die in hoofdstuk 4 zijn besproken.

²⁶⁷ Typerend voor de lokale context en de ontwikkelingsfase van het ‘nieuwe’ lokale veiligheidsbeleid en het scherpere discours is dat men problemen rond overlast en criminaliteit enerzijds meer wil gaan benoemen en men anderzijds kritiek heeft op steden waar dit al gebeurt.

²⁶⁸ Enkele papers van de ASSR Amsterdam-Rotterdam conferentie van 23-2-2006 – de zogenaamde ‘Amsterdam Papers’ – wezen echter uit dat dit verschil tussen beide Nederlandse steden vooral retorisch was en dat de beleidspraktijk rond veiligheid in Amsterdam op dat moment niet veel minder repressief was dan in Rotterdam.

vergelijken de omvang van problemen rond huisjesmelkerij, geweld, drugs- en prostitutieoverlast met die van rond de eeuwwisseling om beleidssuccessen te claimen. Ze koppelen die verbeteringen aan de inzet van repressieve veiligheidsmaatregelen, zoals controles op panden en de bestuurlijke aanpak van overlastgevers. Ze spreken bijvoorbeeld over het *“kort op de bal spelen”* door de politie tegen straatprostituees, waardoor nog maar een klein deel hiervan over is in de wijk.²⁶⁹ En ze spreken over *“paal en perk stellen”* aan de drugsoverlast en schrijven de daling van drugsoverlast en criminaliteit in de wijk toe aan extra bestuurlijke overlastmaatregelen in de wijk. Voor hen zijn dit soort voorbeelden bewijs dat ze door moeten gaan met deze aanpak. Daarnaast communiceren ze over ‘successen’ van aanpalende investeringen in de fysieke en sociaaleconomische ontwikkeling van deze wijk, zoals een nieuw openbaar park aan de rand van de wijk, een strategische verhuizing van de centrale bibliotheek naar een voormalige ‘hot spot’ van overlast middenin de wijk en de komst van een designcentrum en een nieuw luxe appartementencomplex op de plaats van door de stad aangekochte raamprostitutiepanden.²⁷⁰

5.10.2 Kritiek op bestaand beleid

Er is onder lokale bestuurders en ambtenaren in deze studie ook kritiek op het vigerend lokale veiligheidsbeleid, waaronder op het beleidsproces, de –retoriek en (delen van) de –inhoud. Zo leeft onder hen onvrede over de wijze waarop het ‘nieuwe’ lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling tot stand is gekomen. Beleidsmakers willen volgens hen soms te snel gaan en houden te weinig rekening met gevoeligheden en uiteenlopende belangen van verschillende typen actoren binnen dit ‘integrale’ beleid. Een beleidsambtenaar (37) geeft bijvoorbeeld aan dat de hulpverlening, in haar ogen, te veel onder druk is gezet om mee te werken aan het beperken van overlast door straatprostituees. Op een vergadering heeft een veiligheidsambtenaar een lijst met namen rond laten gaan om aan hulpverleners informatie te vragen over hun doelgroep om dit ‘probleem’ *“eventjes op te lossen”*. Ze bekritiseert met name de snelheid en beperkte voorbereiding om een gevoelig punt als informatie-uitwisseling met niet repressieve ‘partnerorganisaties’ af te dwingen. Tevens wijzen ambtenaren op een beperkt inlevingsvermogen van collega’s, zoals een beleidsambtenaar (39) die wijst op verscherpte bestuurlijke reglementen voor ondernemers. Ze stelt dat ambtenaren *“zich niet in kunnen leven in het standpunt van een handelaar, want voor hen is [opvallende reclame en uitstallingen] vervuiling van het straatbeeld”*.

Bestuurders en ambtenaren bekritisieren ook de toon en inhoud van het lokale veiligheidsbeleid. Ze klagen over een, in hun ogen, stigmatiserende terminologie en aanpak. Ze wijzen bijvoorbeeld op het stereotyperen van specifieke categorieën mensen, zoals straat-

²⁶⁹ Hulpverleners en politiemedewerkers spreken over een afname maar wijzen op een verschuiving naar ‘verdoken prostitutie’.

²⁷⁰ Bestuurders en ambtenaren geven aan dat een groot deel van deze ingrepen al eerder zijn ingezet door hun voorgangers.

prostituees, Roma en ‘Balkanjongeren’.²⁷¹ Ze geven tevens aan dat beleidstermen niet de juiste lading dekken. Zo heeft een beleidsambtenaar (38) moeite met de term ‘risicjongere’, omdat het volgens hem te veel uitdrukt dat het gaat over jongeren die een risico vormen in plaats van jongeren die risico’s lopen door hun persoonlijke kenmerken en leefomgeving. En ze geven aan dat het benoemen van de ‘etnische ander’ als ‘probleem’ de plank regelmatig mis slaat. Ze wijzen bijvoorbeeld op voornamelijk Vlaamse ouderen die de buitenruimte vervuilen en huurders uitbuiten op de private woningmarkt. Daarnaast bekritiseren ze politici, bestuurders en ambtenaren die in hun ogen misbruik maken van overlast- en criminaliteitsincidenten om het lokale veiligheidsbeleid aan te kunnen scherpen. Ze wijzen op een, in hun ogen, afgenomen ruimte voor discussie over de toon en inhoud van dit beleid en betreuren een ‘verrechtsing’ van het lokale beleidsdiscours rond veiligheid onder een sociaaldemocratisch stadsbestuur, zoals een alcoholverbod en bestuurlijk optreden tegen ‘zoeken naar drugs’. Ze spreken in dit kader in afkeurende termen over een *“flinks beleid”* en *“links populisme”*. Ze wijzen ook op het *“wegjagen van allochtone stemmers”* door de invoering van een hoofddoekverbod op scholen. Ze zien dit vooral als *“mensen op de meest gevoelige plekken proberen te raken.”*

Bestuurders en ambtenaren spreken tevens over een, in hun ogen, toenemende intolerantie voor deviant gedrag, zoals het problematiseren van rondhangen door jongeren en de zichtbare aanwezigheid van dak- en thuislozen in de openbare ruimte. Ze beoordelen de lokale veiligheidsaanpak op dit vlak als weinig vooruitstrevend en emancipatoir als zaken als straatprostitutie en harddrugsgebruik *“allemaal in de la van overlast gestoken”* en vooral repressief benaderd worden. Ze wijzen ook op de inzet van toezichtcamera’s, hekken en boetes om problemen in de openbare ruimte te bemoeilijken boven een beleid dat de oorzaken van problemen oplost. Ambtenaren spreken in de interviews ook over *“machtsvertoon”* van de politie, zoals het afzetten van openbare pleinen om iedereen te controleren op alcohol en drugs. Ze vinden dat het stadsbestuur en de lokale politie *“niet moet overdrijven”* met dit optreden en wijzen op de last die ‘onschuldige’ burgers daar van hebben.²⁷² Respondenten spreken geregeld over een stedelijk *“pestbeleid”*. Zo refereren ze bijvoorbeeld aan daklozen die op het stadhuis ontvangen zijn in verband met hun deelname aan het wereldkampioenschap voetbal voor daklozen, terwijl ze tegelijkertijd met bestuurlijke overlastmaatregelen werden verdreven uit de openbare ruimte.

Daarnaast zijn bestuurders en ambtenaren bovendien minder overtuigd van het waar kunnen maken van sommige beleidsbeloftes. Zo beoordelen ze de daadkrachtige en kordate retoriek rond repressieve maatregelen tegen overlast en criminaliteit bijvoorbeeld als ongeloofwaardig als het hen als lokale overheid niet lukt om kleinere leefbaarheidsproblemen effectief aan te pakken, zoals parkeerovertredingen en zwerfafval. Ze wijzen daarnaast op de beperkte

²⁷¹ In het originele Stadsplan Veilig (2004) werden prostituees ‘straatmadelieven’ genoemd en mensen die afval achterlaten ‘vuilhufters’.

²⁷² Ze wijzen er b.v. op dat ook de directeur van een drugshulpverleningscentrum en zijn straathoekwerkers zijn gecontroleerd.

effecten van repressieve maatregelen, zoals kapitaalkrachtige huisjesmelkers die hun rechten goed kennen en kwetsbare ‘overlastgevers’ die zich niet ontmoedigd voelen door bestuurlijke boetes die ze toch niet kunnen betalen. Ook refereren ze aan doelgroepen die geen gebruik wensen te maken van het hulpaanbod dat vanuit de lokale overheid wordt gedaan, zoals Poolse ‘buitenslapers’. En zelfs in de hulpverlening is de invloed op het gedrag van mensen, in hun optiek, beperkter dan vanuit beleid vaak gedacht wordt. Andere voorbeelden van de beperkte maakbaarheid van wijken zijn voor hen beleids pogingen om jongeren toe te leiden naar pleintjes waar recreatieve voorzieningen worden aangeboden, terwijl ze niet zomaar naar andere plekken gaan waar al andere jongerengroepen aanwezig zijn. Ook het effect van economisch stimuleringsbeleid is volgens hen beperkt gezien het lage aantal ondernemers dat in de wijk gebruik maakt van speciaal aangeboden investeringspremies.

Ze wijzen ten slotte ook op verschillende negatieve effecten van een veiligheidsbeleid waarin (retorisch) nadruk wordt gelegd op repressie. Hard optreden tegen drugsoverlast en straatprostitutie leidt vanuit deze visie van bestuurders en ambtenaren bijvoorbeeld tot ruimtelijke verplaatsing. Ook *“schiet de boete zijn doel voorbij”* als vooral economisch en sociaal kwetsbare mensen deze krijgen en zij hierdoor dieper in de problemen raken. Voorbeelden die ze geven zijn Roma gezinnen die weinig geld hebben en (verslaafde) straatprostituees die door bestuurlijke boetes meer moeten gaan tippelen als ze niet ook geholpen worden om van hun verslaving af te komen. Tevens maakt een ‘zero tolerance beleid’ de leefomstandigheden van deze kwetsbare groepen onveiliger, zoals harddrugverslaafden die op risicovollere plekken gaan gebruiken en onvoorzichtiger omgaan met drugsspuiten en straatprostituees die *“ondergronds gaan”* en daar kwetsbaarder zijn voor geweld door een gebrek aan informele sociale controle. Ook hebben economisch kwetsbare groepen last van een ‘harde aanpak’ van huisjesmelkers bij gebrek aan alternatieve huisvesting. Daarnaast heeft toezicht en handhaving vanuit deze visie ook negatieve effecten op de sfeer en het imago van de wijk. Het creëert bijvoorbeeld onveiligheidsgevoelens onder bewoners en bezoekers, zoals een politiehelikopter die *“een ongelofelijk gevoel van nervositeit”* geeft wanneer die boven de wijk vliegt. Speciale overlastmaatregelen voor enkel dit gebied beschouwen ze als stigmatiserend voor de wijk.

Naast kritiek op de toon en inhoud van het lokale veiligheidsbeleid is er binnen deze actor-groep ook onvrede over een ervaren gebrek aan menings- en handelingsvrijheid binnen de lokale overheid. Sommige ambtenaren hebben deze ontwikkeling naar een scherper geformuleerd en meer dwingend overheidsbeleid hoog opgenomen en zijn uit de lokale overheid gestapt. Dit zijn ambtenaren die het gevoel hebben dat hun ideeën en werkwijze onmogelijk gemaakt zijn en/of zich niet meer kunnen vinden in het beleid dat ze dienen te vertegenwoordigen. Een ex-veiligheidsambtenaar (38) spreekt bijvoorbeeld over een *“Orwelliaanse manier van denken”* rond een, in zijn ogen, te repressieve jongerenaanpak.

5.11 Bestuurders en ambtenaren over de samenwerking met veiligheidspartners

Naast de beoordeling van de organisatie, toon, inhoud en effecten van beleid hebben lokale bestuurders en ambtenaren ook een mening over professionele en niet-professionele ‘partners’ binnen het lokale veiligheidsbeleid. In de volgende subparagrafen gaat het over de wijzen waarop zij (de samenwerking met) hun ‘partners’ in de praktijk beoordelen. In de eerste plaats zoomen ze hier in op verschillende typen professionals die onderdeel uitmaken van de ‘integrale veiligheidsaanpak’.

5.11.1 Samenwerken met professionals

Bestuurders en ambtenaren stellen voornamelijk dat ze hard bezig zijn met het bij elkaar brengen van professionals die actief zijn binnen en rond het lokale veiligheidsbeleid. Ze schetsen dat ze van ver hebben moeten komen om gezamenlijk overleg van de grond te krijgen. Rond de eeuwwisseling was er volgens hen nog regelmatig sprake van een “*loopgravenoorlog*” tussen verschillende actoren en was gezamenlijk overleg en het met elkaar delen van informatie nog “*een brug te ver*”. Ze spreken onder meer over het schermen met het eigen beroepsgeheim als een “*dogma in Vlaanderen*”. Inmiddels zijn deze onderlinge contacten in hun optiek verbeterd en zijn er ontwikkelingen richting het verzamelen van informatie over panden en personen in computersystemen en het gezamenlijk bespreken van casuïstiek op gebieds- en persoonsniveau. Een voorbeeld hiervan zijn de maandelijkse toezichtvergaderingen onder leiding van een buurtregisseur over de ontwikkelingen rond veiligheid en leefbaarheid. Ambtenaren dichtbij het bestuur, hebben vooral oog voor hetgeen al bereikt is, zoals een veiligheidsambtenaar (40) die spreekt over “*het voorbij zijn van de fase van het vrijblijvend gezwam*”.

Tegelijkertijd geven ze aan dat de ontwikkeling van het ‘integrale veiligheidsbeleid’ soms nog moeizaam verloopt, met name door onderlinge verschillen tussen verschillende typen beleidssectoren. Ze spreken over “*gevoelige materie*”. Hun visies en werkwijze(n) botsen in de praktijk. Zij benoemen met name spanningen tussen een meer repressieve benadering vanuit toezicht- en handhavingsactoren en een over het algemeen meer sociaalpreventieve benadering van welzijns- en hulpverleningsactoren, zoals drugshulpverleningsinstanties die hun cliënteel waarschuwen voor repressieve politieacties maar ook politiemedewerkers die progressieve beleidsmaatregelen tegenhouden, zoals spuitencontainers. Ook op stedelijk niveau hebben ambtenaren in de uitvoering soms moeite met het tempo waarin deze samenwerkingsverbanden tussen ongelijksoortige professionele actoren ontwikkeld worden, zoals een ambtenaar (40) rond het lokale drugsbeleid die aangeeft dat er in zijn ogen “*meer tijd en energie in fase nul gestoken moet worden, want nu word je meestal uitgenodigd in fase twee*”.

Bestuurders en ambtenaren zoomen ook in op het handelen van specifieke professionele ‘partners’ in en rond het lokale veiligheidsbeleid. Ze spreken in de eerste plaats over een meer gelijkwaardige relatie met het Openbaar Ministerie en de rechtbank dan enkele jaren geleden. Ze hoeven *“niet meer deemoedig op te kijken naar het gerecht”*. Door de inzet van bestuurlijke maatregelen verlicht de stad als bestuurlijke overheid de druk op het OM dat ook een belang heeft om snel over overlastboetes te beslissen. Daarnaast kunnen ze nu betere afspraken maken over de strafrechtelijke opsporing en vervolging van ernstige vormen van criminaliteit in wijken. Ook wordt informatie over criminaliteit en overlast tussen de stad, politie en justitie nu beter gedeeld dan voor de eeuwwisseling.

Bestuurders en ambtenaren waarderen daarnaast dat de lokale politie kort na de eeuwwisseling *“kort op de bal”* heeft gespeeld tegen prostitutie- en drugsoverlast, maar zijn nu vooral positief over de ontwikkeling richting een meer preventief opererende wijkpolitie die, in stijl van ‘community policing’, zichtbaar en aanspreekbaar is in plaats van enkel reactief en repressief. Dit heeft volgens hen vooral een positief effect op *“kleine criminaliteit”* vergeleken met het reactief werken op meldingen en *“politiecombi’s [politiebusjes] die zonder interesse voor kleine straatboefjes door de straat vliegen”*. Ze hebben echter kritiek op de geslotenheid van de politieorganisatie en –cultuur en ervaren dat ze weinig invloed hebben op repressieve politieacties in de wijk. Ze merken ook op dat de politie over het algemeen zelf weinig informatie deelt met andere ‘partners’. Het zijn vooral enkele concrete medewerkers waar ze in de praktijk een goede relatie mee onderhouden²⁷³, omdat die volgens hen ook belang hechten aan een ‘integrale aanpak’. Die geven bijvoorbeeld niet meteen boetes maar zoeken ook contact met de hulpverlening en de lokale overheid om meer structureel iets aan overlast te doen.

Bestuurders en ambtenaren hebben in beginsel weinig vertrouwen in verschillende professionele welzijns- en hulpverleningsorganisaties die, in hun ogen, onderling weinig samenwerken en opereren als *“eilandjes in de stad”*. Deze worden onder meer bekritiseerd op hun terughoudendheid in het delen van informatie met toezichthouders en handhavers over hun cliënten, zoals jongerenwerkers, straathoekwerkers en hulpverleners die werken met personen die geregeld overlast veroorzaken in de buitenruimte. Deze professionals beroepen zich in hun ogen op hun beroepsgeheim als het hen goed uitkomt. Als stedelijke overheid ervaren ze ook weinig invloed te hebben op deze sector aangezien die vooral met bovenlokale middelen wordt gefinancierd, hoewel er vanuit het lokale veiligheidsbeleid in toenemende mate ook preventieve en zorgprojecten financieel worden ondersteund. Ze verwijten de welzijns- en hulpverleningssector daarom dat ze over het algemeen te negatief zijn over het stedelijk veiligheidsbeleid. Zij vinden dat welzijnswerkers en hulpverleners over het hoofd zien dat ze er de laatste jaren ook dankzij het ‘nieuwe’ integrale veiligheidsbeleid middelen bij hebben gekregen. Ze bekritisieren in dit opzicht het financieel strategisch

²⁷³ In de literatuur wordt gesproken over ‘best persons’ (vgl. Van den Brink, Van Hulst, De Graaf & Van der Pennen, 2012).

gedrag van welzijnsorganisaties die vooral met elkaar concurreren om extra middelen, zoals een 41-jarige stedelijke beleidsambtenaar aangeeft:

“Als er geld vrijkomt om iets te doen aan overlast, dan springen die erop, want ze moeten geld hebben hè. Die maken geen keuze van: hier ga ik niet op in, want dit past niet in ons beeld. Nee. Die halen geld binnen voor ‘intra-familiaal geweld’, voor jongeren, voor interculturalisering, voor armoedebestrijding, voor drugsbestrijding...als het maar geld oplevert.”²⁷⁴

Daarnaast hebben bestuurders en ambtenaren kritiek op hun benadering van hun doelgroep(en). Vanuit hun optiek wordt “overlast geminimaliseerd” die jongeren en alcohol- en drugsgebruikers in de openbare ruimte veroorzaken. In de interviews en informele gesprekken zijn ze ook van mening dat er sprake is van “pappen en nat houden”. Het jeugdwelzijnswerk is in hun ogen te veel bezig met enkel jongeren van de straat te houden. En hulpverleners oefenen te weinig druk uit op hun cliënten om hun problematisch gedrag en achterliggende problemen voortvarend aan te pakken. Het is volgens hen ook een te “liberale visie” om zich als hulpverlener vooral niet actief te bemoeien met de doelgroep. Anderzijds stelt de ‘sociale sector’ in hun ogen te hoge eisen aan potentiële cliënten, waardoor juist de ‘moeilijkste gevallen’ soms niet (meer) worden geholpen.²⁷⁵ Ze spreken in dit opzicht over een “witte middenklasse bril” met voorwaarden als eigen verantwoordelijkheid, het kunnen formuleren van een hulpvraag en het nakomen van afspraken. Ook ten aanzien van jongeren wordt regelmatig opgemerkt dat het jeugdwelzijnswerk te hoogdrempelig is voor jongeren die met serieuze problemen kampen.

Beleidsambtenaren nemen het echter soms ook op voor welzijnswerkers en hulpverleners. Zij vinden dat die soms te veel in een toezichthoudende en handhavende rol zijn gedwongen binnen het lokale veiligheidsbeleid, terwijl ze ook op basis van vertrouwen moeten kunnen blijven werken met hun doelgroep. Een ex-veiligheidsambtenaar (38) die meer kritisch is op het beleid stelt bijvoorbeeld dat:

“je als jongerenwerker je werk moeten kunnen doen zonder jezelf te verbranden...dan moeten ze er [op criminele jongeren] maar een undercoverteam op zetten bij wijze van spreken”.

Het verwachtingspatroon rond het welzijnswerk en de hulpverlening om overlast en criminaliteit te voorkomen, wordt in de gesprekken met ambtenaren ook geregeld niet realistisch bevonden. Ze wijzen onder meer op de complexiteit van de problematiek

²⁷⁴ Financieel strategisch gedrag wordt mede door projectfinanciering vanuit de lokale overheid geïnitieerd en/of versterkt.

²⁷⁵ Dit betreft volgens hen vooral de residentiële drughulpverlening die bijvoorbeeld “heroïne-manen” niet graag binnen zouden willen hebben aangezien daarmee hun financiering in gevaar zou kunnen komen; deze is gebaseerd op het succesvol doorlopen van een traject.

waarmee deze professionals te maken krijgen, tekorten in de omvang van het personeel en beperkingen in de 'maakbaarheid' van personen. Het is volgens hen onmogelijk om alle ontsporingen van (potentiële) cliënten te voorkomen. Ze signaleren ook dat hulpverlening- en welzijnsorganisaties in de praktijk geregeld meer bereiken met beperktere middelen dan toezichthoudende en handhavende diensten. Ze vinden terughoudendheid om op dit soort initiatieven te investeren dan ook onbegrijpelijk en bekritiseren de ongelijke machtspositie van preventieve en curatieve actoren in het lokale veiligheidsbeleid vergeleken met repressieve actoren (politie en justitie) wiens *"budgetten heilig zijn, terwijl voor sociaal budget gevochten moet worden"*.

Bestuurders en ambtenaren gebruiken ook strategieën om spanningen met professionals te managen:

1. *Overleg organiseren en coalities smeden*

In de eerste plaats proberen ze samen te werken met professionals die actief zijn rond diverse veiligheidsgelateerde thematiek. Voorbeelden zijn het organiseren van diverse periodieke vormen van gezamenlijk overleg, zoals een buurttoezichtvergadering, een 'cliëntenoverleg', een 'welzijnsoverleg', een 'straatoverleg', een 'drugsoverlastoverleg' en een overleg tussen organisaties die werken met kinderen en jongeren. Ook zijn er incidentele overleggen met 'partners' om extra informatie te verzamelen, bijvoorbeeld over alcohol- en drugsgebruikers. Daarnaast investeren ambtenaren ook op informele wijze in hun professionele netwerk door zelf geregeld bij partners langs te gaan. Vormen van partnerschap worden tevens gefaciliteerd door het bieden van extra stedelijke middelen aan welzijns- en hulpverleningsorganisaties. In ruil voor die middelen kunnen er beleidsvoorwaarden gesteld worden aan deze organisaties.

2. *Afstand houden en/of respecteren van gevoeligheden*

Daarnaast verkiezen ambtenaren om zich niet te nadrukkelijk te bemoeien met professionals om spanningen te voorkomen. Ze laten hen bijvoorbeeld met rust tijdens integrale overleggen, wanneer ze weinig informatie geven en soms zelfs niet opletten en/of weinig interesse tonen. Zo wordt een opbouwwerker die een boek zit te lezen hier bijvoorbeeld niet op aangesproken. Een gebiedsambtenaar (34) stelt *"niemand te dwingen om informatie te geven, want dat werkt niet"*. Ambtenaren refereren hier geregeld aan het ontbreken van een voldoende veilige ruimte om samenwerking op dat vlak te intensiveren, zoals het *"respecteren van elkaars finaliteit"*.

3. *Concentreren op voornaamste 'partners'*

Tegelijkertijd vertonen ambtenaren soms ook vormen van gelatenheid en onverschilligheid als het gaat om de omgang met professionele partners in plaats van actief te zoeken naar het uitbreiden en intensiveren van onderlinge contacten en samenwerking. Zo werken ze soms vooral met de voor hen meest bekende 'partners' en/of 'partners'

die via subsidierelaties aan hen gebonden zijn. Zo geeft een ambtenaar (29) rond het districtsbeleid aan dat ze één van de welzijnsorganisatie in de wijk niet (goed) kent en ze niet naar alle overleggen gaat waar ze voor wordt uitgenodigd. Ze heeft al een eigen overleg met enkele jongerenwerkorganisaties.

Ook merken ambtenaren dat voorgangers soms weinig geïnvesteerd hebben in hun netwerk.

4. *Taken zelf (blijven) uitvoeren*

Beleidsambtenaren geven tevens aan dat zij delen van het lokale veiligheidsbeleid wegens problemen met de werkwijze van het welzijnswerk en de hulpverlening voorlopig nog liever zelf uitvoeren via hun eigen 'buurtregisseurs' en 'jeugdinterventieambtenaren' die gebieds- en persoonsgericht werken aan bestrijding van overlast in de openbare ruimte.

5. *Forceren van coöperatie*

Samenwerking en loyaliteit van externe professionals wordt soms "*afgekocht*" middels extra budgetten voor overlastbestrijding. Onder een nieuwrechts stadsbestuur wordt aanbesteding van het welzijnswerk tevens een manier om samenwerking van professionals af te dwingen.

5.11.2 Samenwerken met bewoners(collectieven)

Naast professionele partners hebben vertegenwoordigers van de lokale overheid ook te maken met bewoners die zich aandienen en bewust opgezocht worden om over veiligheid en beleid te spreken.

Beoordeling en omgang met bewoners als potentiële 'partners'

Bestuurders en ambtenaren hebben uiteenlopende meningen over bewoners. Ze hebben in de eerste plaats begrip voor veiligheidszorgen van bewoners. Ze plaatsen die zorgen in de context van een sociaaleconomische neergang van de wijk en de uitdagingen die deze transformatie heeft veroorzaakt voor het (samen)leven in de wijk. Sommigen doen dit op basis van eigen ervaringen, zoals een ambtenaar die in de wijk woont met zijn gezin en daar zelf overlast en criminaliteit heeft meegemaakt. Anderen geven aan dat ze vanwege dit soort problemen niet in de wijk zijn komen wonen, zoals een ambtenaar (37) die haar kinderen liever in een andere wijk laat opgroeien. In hun ogen is het terecht dat bewoners vragen om meer overheidsingrijpen op de leefbaarheid en veiligheid van de wijk. Meerdere bestuurders en ambtenaren spreken over "*een wijk die we niet hebben opgegeven*". Een veiligheidsambtenaar (34) stelt bijvoorbeeld nadrukkelijk dat:

"het een bewuste keuze is geweest om in die mensen te investeren en om niet betuttelend te zeggen dat het allemaal zo erg niet is. Ik weet dat het daar moeilijk leven is".

Lokale bestuurders en ambtenaren die vanuit hun functie regelmatig persoonlijk contact hebben met bewoners en ondernemers prijzen vanuit deze visie de rol van bewoners- en ondernemerscollectieven.

Ze spreken bijvoorbeeld over hen als *“mensen die ons constant uitdagen om onze job consequent te doen”*. Ze hebben onder meer waardering voor het vermogen van verschillende bewonerscollectieven om overlast- en criminaliteitsproblemen politiek te agenderen. Zo geeft een frontlijnamtenaar (39) aan dat in zijn ogen een *“aantal dingen zeker door de inzet van zulke bewonersgroepen mee op de kaart zijn gezet”*. Hij wijst op een, in zijn ogen, goed geïnformeerde bewoners- en winkeliersvereniging wiens leden sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw consequent aandacht hebben gevraagd voor prostitutie- en drugsoverlast en de vestiging van asielzoekers in de wijk. Dit zijn volgens hem:

“een tien/vijftiental Vlaamse, witte, oudere heren die heel hun leven op het Noord gewoond hebben en die een ongelofelijke kentering hebben zien gebeuren in die wijk. Hun terechte rol is dat zij heel dat fenomeen van verloedering heel hard en duidelijk mediatiek hebben aangekaart. Die hebben op een zeer handige manier de lokale en nationale pers bespeeld”

Een ander voorbeeld is een bewoner die met protestacties aanleiding heeft gegeven tot extra stedelijke maatregelen tegen huisjesmelkers op de particuliere woningmarkt. Daarnaast is er vanuit bestuurders en ambtenaren ook waardering voor bewoners(collectieven) die meer inzetten op sociale verbinding en wijkpromotie. Zo zijn verschillende frontlijnamtensen bijvoorbeeld aanwezig bij bijeenkomsten van een groep bewoners om meer positieve beeldvorming over de wijk te creëren en te verspreiden.²⁷⁶ Tevens wordt een groep bewoners rond het De Coninckplein geprezen om hun tolerante houding naar *“het leven zoals het hier is”* door zich niet af te zetten maar samen op te trekken met deviante en minder kapitaalkrachtige groepen, zoals harddrugverslaafden en kleine niet-westerse ondernemers. Ten slotte worden ook nieuwe middenklasse bewoners gewaardeerd om hun investeringen in de heropleving van de wijk, zoals bewoners die investeren in winkels, buurtwebsites en wijkactiviteiten.

Bestuurders en ambtenaren hebben naast waardering ook verschillende kritiekpunten ten aanzien van (actieve) bewoners(collectieven). Ze vinden dat bewoners, in hun ogen, soms intolerant zijn richting gedrag van anderen. Ze wijzen onder meer op bewoners die, in hun ogen, soms te snel de weg naar de politie en/of de lokale politiek zoeken. Ze geven daarnaast voorbeelden van bewoners die meldingen doen over, in hun ogen, onschuldige gedragingen van anderen, zoals krijttekeningen van kinderen die buitenspelen en personen die ‘s avonds op straat met elkaar praten. Bewoners verwachten van stedelijke toezichthouders en handhavers dat ze daar ook boetes voor uitdelen. Frontlijnamtensen waken echter

²⁷⁶ Een initiatief naar aanleiding van alarmerende artikelen in een lokale krant over de veiligheidsproblemen in de wijk.

voor onterechte en/of overtrokken beschuldigingen en klachten over andere bewoners en ondernemers.

Bestuurders en ambtenaren spreken tevens over onredelijke verwachtingen die bewoners, in hun ogen, van de lokale overheid kunnen hebben. Ze wijzen naast oudere 'gevestigde' bewoners onder meer op jongere middenklasse 'nieuwkomers' die, volgens hen, *"totaal geen voeling hebben met de grootstedelijke realiteit"* en geregeld *"in overdrive gaan"* als ze een keer problemen ondervinden met jongeren, vandalisme of een woninginbraak. Deze 'nieuwkomers' verwachten volgens hen dat hun problemen onmiddellijk worden opgelost. Bestuurders en ambtenaren zijn daarnaast ook beducht op de (verborgen) politieke agenda's van georganiseerde bewoners. In hun optiek vertegenwoordigen bewonerscollectieven vooral hun eigen particuliere belangen die bovendien niet altijd corresponderen met die van anderen.²⁷⁷ Zo vinden sommige bestuurders en ambtenaren bijvoorbeeld dat leden van een zeer actief winkeliers- en bewonerscollectief vooral hun belangen als pandbezitters verdedigen. Andere bewonerscollectieven ontkennen volgens bestuurders en ambtenaren op hun beurt dan weer de noodzaak om soms repressief tegen overlast en criminaliteitsproblemen op te treden. Ook werken bewoners(collectieven) in hun ogen te weinig samen en spreken ze soms over *"clanoorlogen"* tussen rivaliserende bewonersverbanden. Tevens signaleren ze *"het gevaar om enkel naar gevestigde bewonersgroepen te luisteren"* en wijzen ze op een gebrek aan kennis over verwachtingen van bewoners die niet de politiek zoeken en moeilijk te bereiken zijn, zoals diverse niet-westerse 'gemeenschappen' in de wijk waar weinig contact mee is.

Bestuurders en ambtenaren hebben ten slotte geregeld het gevoel dat zij door bewoners(collectieven) voor 'politieke karretjes' gespannen worden. Vooral uitvoerende ambtenaren geven aan last te hebben van het 'politiek-bestuurlijke spel' tussen bewoners(collectieven) en lokale bestuurders. Ze wijzen op bewoners die hun klachten bewaren voor bijeenkomsten met de lokale politiek en/of die communiceren via de media in plaats van deze door te geven via reguliere meldpunten en/of klachtenlijnen.

Lokale bestuurders en ambtenaren zien voor bewoners(collectieven) een rol weggelegd als 'partner' van het lokale veiligheidsbeleid en hanteren hiervoor verschillende strategieën:

1. *Informeren*

In de eerste plaats investeren ze in het onderhouden van contacten met bewoners in de wijk om hun vertrouwen te winnen en/of vast te houden. Ze organiseren en bezoeken bijvoorbeeld openbare 'infovergaderingen' over concrete problemen en beleidsacties in de wijk, zoals avonden over fysieke ingrepen in de buitenruimte. Daarnaast geven ze in

²⁷⁷ Zie C.W. Mills (1959) die in zijn klassieker 'The Sociological Imagination' spreekt over 'private problems' en 'public issues'.

de media toelichting op beleidskeuzes. Ze beantwoorden soms zelfs persoonlijke vragen van bewoners.²⁷⁸

2. Consulteren

In de tweede plaats beschouwen ze bewoners(collectieven) als een gesprekspartner in de invulling en beoordeling van beleid. Ze gebruiken dit tevens om conflicten te vermijden en te pacificeren. Bewonerscollectieven krijgen bijvoorbeeld ruimte om hun zorgen en wensen te uiten, om onvrede in de wijk te kanaliseren en om meer draagvlak te krijgen voor hun visie op en aanpak van onder meer de wijk en veiligheid. Zo nodigt een lokale bestuurder periodiek een invloedrijke bewoners- en handelaarsvereniging uit de wijk uit om hiermee ervaringen en verwachtingen te delen in plaats van zich tegen diens leden proberen te wapenen. Volgens een veiligheidsambtenaar (34) heeft *“dat eigenlijk de wind uit de zeilen van zo’n actiegroep gehaald.”* Andere voorbeelden zijn een evaluatie van bestuurlijke maatregelen tegen alcohol- en drugsoverlast, de verhuizing van een drugshulpverleningscentrum en het financieren van welzijnsprojecten waarin initiatieven van bewoners worden gefaciliteerd.²⁷⁹ Bestuurders en ambtenaren geven echter aan dat er nog te weinig ruimte is voor de eigen ideeën van bewoners.

3. Participeren

Bestuurders en ambtenaren geven bewoners in specifieke gevallen ruimte om mee te praten en te beslissen over de besteding van lokale middelen. Een voorbeeld is de invulling van een zogenaamde ‘burgerbegroting’ die het district jaarlijks voorlegt aan haar inwoners. Bewoners beslissen over de verdeling hiervan. Het gaat vooral om fysieke en sociale maatregelen aangezien dat beleidsterreinen zijn waarop het district bevoegd is. Daarnaast worden bewoners soms gevraagd zich te profileren als partners van het beleid en bijvoorbeeld op te treden als ‘wijkambassadeurs’. Bestuurders laten zich in het openbaar ook graag zien met bewoners, zoals een bestuurder die in aanloop naar lokale gemeenteraadsverkiezingen verschillende burgers vraagt om op te treden als lokale gezichten in zijn campagne. Ambtenaren bekritiseren dit soort vriendschappelijke contacten van lokale bestuurders met specifieke bewoners soms echter ook. Volgens hen creëert dit privileges voor ‘uitverkoren bewoners’ die meer invloed krijgen op het beleid dan andere bewoners. Zo noemt een beleidsambtenaar (40) een bewoner met goede banden met het stadsbestuur bijvoorbeeld *“de koningin van Antwerpen Noord”* vanwege haar verschijning en de wijze waarop ze met alle ‘égards’ behandeld wordt. Participeren in veiligheidsprojecten vinden lokale bestuurders en ambtenaren in deze studie minder gewenst. Zo wijst een veiligheidsambtenaar (41) tijdens een integraal overleg over het lokaal drugsbeleid een Rotterdams project rond participatie van bewoners in de bestrijding van drugsoverlast direct af. Aan bewoners kan volgens hem niet de verantwoordelijkheid worden gegeven om met professionals de wijk te ‘schouwen’ op

²⁷⁸ Een voorbeeld is de correspondentie van burgemeester Patrick Janssens met de inwoners van zijn stad (Janssens, 2009).

²⁷⁹ Het opbouwwerk maakt binnen het project ‘Buurtschatten’ eigen initiatieven van bewoners mogelijk in de wijk.

signalen van drugsoverlast. Ook zien dit soort beleidsambtenaren – die zelf op grotere afstand staan van de wijk – dat er maar weinig betrouwbare bewoners zijn om als lokale overheid goed mee te kunnen samenwerken.

Bestuurders en ambtenaren hanteren naast manieren om bewoners(collectieven) te betrekken ook verschillende strategieën om bewonerskritiek en -druk op het beleid te voorkomen en/of te beperken:

1. Informatie over criminaliteit en overlast houden ze in de eerste plaats beperkt. Zo zijn er weinig structurele overleggen rond veiligheid, waar bewoners doorlopend geïnformeerd worden over de stand van zaken. Er is hier ook geen beleidskeuze gemaakt om een lokale veiligheidsmonitor ten behoeve van de communicatie richting burgers te ontwikkelen. Het niet in de kaart spelen van extreemrechtse politici is één van de overwegingen geweest.²⁸⁰ Tevens is transparantie minder onderdeel van een traditioneel meer hiërarchische Belgische en Vlaamse beleidscultuur en overheidsrelatie met burgers (vgl. Eppink, 1998; Van Ostaaijen, 2007; Wouters, 2015).
2. Daarnaast zijn lokale bestuurders en hogere beleidsambtenaren geregeld niet aanwezig bij informatie- en evaluatieavonden met bewoners.²⁸¹ Het zijn vooral ambtenaren in de frontlijn waar contacten met bewoners aan zijn uitbesteed, zoals buurtregisseurs en medewerkers van onder meer het Stedelijk Wijkoverleg.
3. Bestuurders benoemen beleidsbeperkingen ook vaak niet publiekelijk. Zij willen vooral handelend vermogen uitstralen, omdat bewoners dat van hen verwachten. Een lokale bestuurder (53) zegt het bijvoorbeeld niet uit te kunnen leggen aan bewoners om maatregelen voor de langere termijn te nemen, wanneer ze nu overlast en onveiligheidsgevoelens ervaren en de waarde van hun panden zien dalen. Pas als het niet (meteen) kunnen oplossen van problemen in de wijk politiek-bestuurlijk nadelig blijkt, wordt ervoor gekozen om onder andere via de media aandacht te vragen voor veranderingen in wet- en regelgeving rond bijvoorbeeld het uitzetten van mensen zonder verblijfsvergunning die drugs verkopen.²⁸²
4. Bestuurders en ambtenaren 'verdedigen' ten slotte ook hun lokale veiligheidsbeleid tijdens publieke bijeenkomsten. Ze presenteren vooral cijfers die het succes van een harder optreden tegen overlast en criminaliteit 'bewijzen', zoals het 'claimen van beleids-successen' rond de vermindering van drugs- en prostitutieoverlast door extra toezicht en handhaving. Daarnaast 'verkopen' ze het beleid door te wijzen op de komst van nieuwe voorzieningen in de wijk, zoals de centrale bibliotheek en een openbaar park. Tevens

²⁸⁰ Uit beleidsteksten van het Vlaams Belang blijkt dat zij hebben gepleit voor een monitor naar Rotterdams voorbeeld.

²⁸¹ Zo organiseert een actiegroep die opkomt voor Afrikaanse handelaars een debatavond over bestuurlijke overlastmaatregelen rond het De Coninckplein als reactie op een panelgesprek dat hier over georganiseerd is door de stad. Alle lokale bestuurders zeggen hiervoor af.

²⁸² Gazet van Antwerpen, 16-8-2011: 'Antwerps stadsbestuur en politie vragen harde maatregelen van federale regering'.

neutraliseren ze bewonerskritiek. Een wethouder beantwoordt, tijdens een openbare bijeenkomst over de verhuizing van een drugshulpverleningscentrum, bijvoorbeeld de roep van bewoners om een gebruikersruimte voor drugsverslaafden met de vraag wie deze dan naast zijn of haar woning zou willen.

Beoordeling en omgang met bewoners als 'objecten van controle en interventie'

Er zijn ook bewoners die door bestuurders en ambtenaren worden gecategoriseerd als 'doelwitten' van hun beleid. Ze gebruiken ten aanzien van dit type bewoners ook verschillende benaderingsstrategieën:

1. In de eerste plaats houden ze soms afstand om conflicten te vermijden. Frontlijn-ambtenaren vinden dat verschillende groepen zich al genoeg bekeken voelen, zoals een buurtregisseur (29) die vaststelt dat *"jongeren het gevoel hebben dat de politie achter hun gat zit"*. Ook jeugdinterventieambtenaren vertellen dat bewoners in de wijk zich snel aangevallen kunnen voelen tijdens huisbezoeken. Stedelijke toezichthouders signaleren verbale agressie wanneer ze mensen aanspreken op hun gedrag op straat. Ambtenaren willen vanuit dit opzicht *"hun relatie met buurtbewoners niet op het spel zetten"*. Ze confronteren mensen daarom regelmatig niet direct met regels en normen en ze negeren soms afwijkende gedragingen die ze signaleren.
2. Daarnaast zijn er bestuurders en ambtenaren die persoonlijk contact met 'doelwitten' van beleid minimaliseren en/of negeren en inzetten op eenzijdige handhaving. Een voorbeeld zijn Afrikaanse horecaeigenaars waar ze niet mee in gesprek gaan maar die ze onderwerpen aan strengere bestuurlijke reglementering en verbaliseren in plaats van het (blijven) waarschuwen van 'sluikstorters'. Tijdens openbare vergaderingen met bewoners verdedigen ze deze aanpak, als een noodzakelijke manier om de veiligheid en leefbaarheid van de wijk te vergroten.
3. Ten slotte investeren bestuurders en ambtenaren soms juist bewust in contact met 'doelwitten' van lokale veiligheidsmaatregelen. Zo zetten jeugdinterventieambtenaren bijvoorbeeld in op huisbezoeken ten aanzien van kinderen waar overlastsignalen over bestaan om vooral preventief aan overlastproblemen te kunnen werken. Ook houden doelgroepregisseurs bemiddelingsgesprekken met jongeren die overlastboetes krijgen op straat om te kijken wat voor achterliggende problematiek er speelt. Een stedelijke doelgroepregisseur (26) vindt het bijvoorbeeld *"goed dat die [jongeren] een eerlijke kans krijgen om hun verhaal te vertellen"*. Ten aanzien van moeilijk bereikbare groepen vatten ze bestuurlijke aanhoudingen en boetes op als een middel om met hen in contact te komen en te kijken naar interventiemogelijkheden. Zo houden ambtenaren van het lokaal drugsbeleid gesprekken met bestuurlijk aangehouden alcohol- en drugsverslaafden om te zien wat er binnen deze groepen leeft. Ze benadrukken ook het belang van het investeren in contact met 'overlastgevende' groepen om onjuiste beelden over hun omvang en

hun gedrag te kunnen weerleggen, zoals het vaststellen dat er in werkelijkheid minder Poolse ‘buitenslapers’ zijn dan wordt verondersteld en dat deze mensen vooral op straat samenkomen om elkaar te ontmoeten en niet allemaal dakloos zijn.

5.12 Bestuurders- en ambtenarenperspectieven op de wijk, veiligheid en beleid

Bestuurders en ambtenaren hanteren naast hun visie op hun ‘partners’ in het lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling tevens drie centrale perspectieven om betekenis te geven aan de wijk, veiligheid en beleid. In de volgende subparagrafen wordt dit lokale ‘repertoire’ aan perspectieven toegelicht, zoals ze in deze studie naar voren zijn gekomen in het Antwerpse politiek-bestuurlijke ‘veld’.

5.12.1 Sociaal heroverend perspectief

In de eerste plaats hanteren lokale bestuurders en ambtenaren een perspectief van waaruit de fysieke, economische, sociale staat van de wijk geïdentificeerd wordt door middel van normatieve kwalificaties. Hierbij worden regelmatig sterke bewoordingen gebruikt om de ernst van de problematiek te benadrukken. Ze wijzen bijvoorbeeld vooral op slechte panden binnen de particuliere woningvoorraad en spreken over diverse “kankerplekken” of “rotte plekken” in de wijk. Een voorbeeld is het zogenaamde “hoerenblok”, waar mensen in schrijnende omstandigheden wonen. Hierbij gaat het om panden die in fysiek slechte staat zijn, zoals (achter)kamers zonder daglicht, los hangende elektriciteitskabels en afgetapte gasleidingen, waardoor mensen geregeld onder onveilige en ongezonde leefomstandigheden wonen. Het is in hun ogen soms “Middeleeuws” in dergelijke panden. Daarnaast worden sociale huurwoningen, en dan met name de hoogbouw, regelmatig geassocieerd met een “gettogevoel”.²⁸³ Ze wijzen daarbij vooral op het ruimtelijk concentreren van kwetsbare personen. Ze zoomen vooral in op het gedrag van problematische categorieën bewoners. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over “sjofel volk” en “vuilhufters”. Hierbij wordt naast zich misdragende Roma gezinnen ook gewezen op ‘autochtonen’ met een lage sociaaleconomische status en weinig sociale vaardigheden, zoals door een jeugdinterventieambtenaar (22) die onder meer spreekt over:

“Vierde wereld’, ja, wij noemen dat eigenlijk ‘de marginalen’. Dat zijn van die platte gezinnen die drie honden hebben. Altijd als ik weer zo’n gezin binnenkom, dan denk ik toch: het is toch altijd weer hetzelfde hè. Altijd zo van: ‘Johnny, stop met krijsen’. En : ‘Ik wil niet met u een speleke spelen’. Die zijn de hele tijd bezig over de ‘makaken’ [bruine apen]

²⁸³ Dit is opmerkelijk aangezien het maar een aantal flats betreft in een specifiek deel van deze wijk. De meeste sociale huurwoningen zijn hier gesitueerd in appartementsgebouwen van drie of vier verdiepingen. Bovendien betreft het ook geen etnisch gesegregerde wijk.

[scheldwoord voor Marokkanen] *die hier in de wijk wonen. Die leggen het probleem altijd bij iemand anders. Dat zijn vaak mensen die in een sociale woning wonen.*”

Bestuurders en ambtenaren schetsen vanuit dit perspectief dat ze er zelf nooit zouden willen wonen, omdat ze het een ongezonde omgeving vinden om hun kinderen in op te laten groeien. Ze wijzen onder meer naar het, in hun ogen, “*zat gewauwel*” van alcohol- en drugsverslaafden en betaalde seks in de openbare ruimte. Daarnaast spreken ze over de verandering van de sociale samenstelling van de wijk in de afgelopen decennia en kennen hier een negatief effect aan toe. Ze zoomen vooral in op de komst van kwetsbare niet-westerse ‘nieuwkomers’, zoals asielzoekers die nog in een procedure zitten of al in de illegaliteit zijn verdwenen. Tevens problematiseren ze de betrokkenheid van niet-westerse bewoners.

Ten slotte problematiseren lokale bestuurders en ambtenaren ook het voorzieningenniveau in deze wijk. Ze wijzen onder meer op de samenstelling van scholen in de wijk, zoals scholen waar bijna enkel nog kinderen met buitenlandse ouders op zitten. Ook het winkelaanbod kwalificeren ze grotendeels in negatieve termen. Ze spreken onder meer over “*vergane glorie*” ten aanzien van oorspronkelijke Belgische winkeliers. Buitenlandse handelaars zorgen in hun ogen voor “*oneerlijke concurrentie*”. Ze wijzen onder meer op kledingwinkels met een extreem laag geprijsd assortiment. Ook vinden ze dat niet-commerciële horecagelegenheden (‘horeca vzw’s’) bevoordeeld worden ten opzichte van gewone cafés in de wijk, omdat zij minder gebonden zijn aan vergunningen en belastingregels. Ze wijzen daarnaast op een weinig transparante werkwijze van een groot deel van de kleine niet-westerse ondernemers die volgens hen tekenen heeft van een “*gigantische zwarte economie*”. Ze wijzen op het ‘zwart’ betalen van ‘personeel’ en het niet afdragen van belastingen, zoals de btw en loonbelasting. Tevens typeren ze niet-westerse horeca (o.a. theehuizen) als directe concurrenten van het aanbod van welzijns- en zelforganisaties voor jongeren.

De wijkveiligheid wordt vanuit dit perspectief, net als de eerdere wijkenmerken, ook in krachtige bewoordingen geïmpactiseerd. Ze benadrukken met name de ernst en impact van de overlast en criminaliteit en geven aan dat de wijk een historisch opgebouwde reputatie heeft als ‘onveilige plek’. Een drugsambtenaar (40) geeft bijvoorbeeld aan hoe berucht een plein is geweest tot kort na de eeuwwisseling en nog steeds beschouwd wordt als een ‘hot spot’ voor beleid tijdens het onderzoek:

“Dat was dan HET plein waar dat je...als je een wapen zocht, dan moest je op het De Coninckplein zijn en als je in de vrouwenhandel, drugs, alle, alles wat georganiseerde criminaliteit was, dat was aanwezig op het De Coninckplein.”

Daarnaast geven ze aan dat criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens nog steeds een probleem zijn, ondanks dat verschillende vormen van criminaliteit en overlast kort na de eeuwwisseling minder zichtbaar zijn geworden. Het gaat volgens bestuurders en ambtenaren

in dit perspectief onder meer om de sfeer op straat die ze als *“onwennig en bedreigend voor buitenstaanders”* kwalificeren, zoals de aanwezigheid van (buitenlandse) mannen die bij elkaar staan en onbekende busjes die hen komen oppikken. Ze wijzen ook op situaties waarin vrouwen (nog steeds) worden aangesproken door mannen die vermoeden dat ze onderdeel uitmaken van de lokale straatprostitutiescene die er tot kort daarvoor zeer zichtbaar aanwezig is (geweest). Het gaat volgens hen ook om *“Poolse buitenslapers die meestal straal bezopen zijn en die daar dan gaan liggen en pissen en kakken”*. Ze wijzen tevens op de omvang van de criminaliteit die door verschillende overlastgevende groepen wordt veroorzaakt, zoals het hoge aantal processen-verbaal voor verslaafde prostituees en jongeren die onder meer speelpleinen en auto's vernielen. Overlast en criminaliteit worden in dit perspectief naast sociaal en psychisch kwetsbare groepen vooral toegeschreven aan mensen met een niet-westerse achtergrond, zoals Roma en 'Balkanjongeren'. Ze vinden dat dit ook meer gezegd moet kunnen worden om deze problemen op te kunnen lossen. Het *“durven benoemen dat er een probleem is met Marokkaanse straatjongeren zonder voor racist uitgescholden te worden”*, is vanuit dit perspectief nodig om de veiligheid in wijken te verbeteren. Naast het 'culturaliseren' van criminaliteit en overlast is er sprake van 'subculturalisering', zoals een doelgroepenambtenaar (41) die spreekt over *“stadshooligans”* als hij 'Marokkaanse jongeren' bezig ziet rond 'rellen' en hij kijkt naar hun kledij en manier van praten.²⁸⁴

Op het gebied van het lokaal veiligheidsbeleid mag er volgens bestuurders en ambtenaren vanuit dit perspectief strenger worden opgetreden tegen overlast en criminaliteit en normvervaging. Ze legitimeren deze benadering onder andere door te verwijzen naar mensen die slachtoffer worden dan wel last hebben van straatprostituees en (dakloze) drugsverslaafden. Ze spreken over *“het recht om in een rustige en veilige buurt te wonen”*. Ze bekritisieren het vroegere (sociaaldemocratische) politiek-bestuurlijke discours rond veiligheid onder meer als *“het romantiseren van ellende van anderen”* en *“pappen en nat houden”*. Hierbij wordt ook afstand genomen van mogelijk verzachtende sociale en/of economische omstandigheden voor overlast en criminaliteit en gepleit voor *“het heroveren van de publieke ruimte op diegenen die het daar slecht mee voor hebben”*.²⁸⁵ Bestuurders en ambtenaren zijn onder meer vanuit dit perspectief voorstander van het uitbreiden van vormen van 'bemoeizorg' richting mensen die weinig probleeminzicht hebben en voor veel problemen zorgen. Daarnaast vatten ze 'herovering' ook op als het *“heropvoeden van burgers”* door het stellen en handhaven van samenlevingsregels, desnoods met bestuurlijke boetes als drukmiddel. Voor mensen die niet aan deze regels en normen kunnen voldoen is vanuit deze visie minder plaats om de veiligheid en het leefgenot van andere stadsbewoners en -gebruikers te beschermen. Zo moeten alcohol- en harddrugsverslaafden vanuit dit

²⁸⁴ In de criminologische literatuur wordt bijvoorbeeld gesproken over 'straatcultuur' als substituuat voor meer klassieke etnisch-culturele verklaringen voor jeugdoverlast en -criminaliteit (vgl. De Jong, 2007).

²⁸⁵ Eén van de opvallende dingen is dat wetenschappelijke begrippen hierbij soms anders worden geïnterpreteerd dan ze bedoeld zijn. Zo verkondigt een beleidsambtenaar (40) voorstander te zijn van 'prepressie', terwijl dit als een kritische term bedoeld is (vgl. Schinkel, 2011).

perspectief bijvoorbeeld wijken van een plein in de wijk om deze plek aantrekkelijk te maken voor bezoekers van de bibliotheek en nieuwe investeerders. Een beleidsvormende ambtenaar (40) pleit bijvoorbeeld voor het opnieuw installeren van vroegere landloperskolonies buiten de stad²⁸⁶:

“In een verzorgingsstaat hebt ge niet het recht om ’s morgens vroeg om 10.00 uur al op een bank te zitten en u straal te bezuipen; tegen 12.00 uur gemiddeld om het kwartier op iemands gezicht beginnen te slaan...zatlappen ondereen...om rond 18.00 uur naar de nachtopvang te wandelen. Ge hebt wel het recht om af en toe straal bezopen te zijn, maar dan op een, ik ga nu iets heel gewaagds zeggen, op een zorgboerderij. Dus inderdaad ver weg van de stad”

Deze manier van omgaan met veiligheidsproblemen wordt door bestuurders en ambtenaren tevens gelegitimeerd door te wijzen op de vermindering van overlast en criminaliteit in de afgelopen jaren sinds er een strenger handhavingsbeleid vanuit de lokale overheid en haar ‘partners’ gevoerd wordt. Dit perspectief kenmerkt zich vooral door een geloof in het stellen van grenzen en de handhaving hiervan.

5.12.2 Pragmatisch functionalistisch perspectief

In de tweede plaats maken bestuurders en ambtenaren in deze studie ook in Antwerpen gebruik van een perspectief dat vooral gericht is op het problematiseren van de wijk op basis van algemene fysiek en sociaal deterministische ideeën over het (optimaal) functioneren van wijken. Ze beschrijven niet alleen de fysieke en sociale kwetsbaarheden, maar koppelen die tevens aan onveiligheid. Voorbeelden hiervan zijn de inrichting van de fysieke ruimte en de sociale samenstelling van de wijk in relatie tot sociale veiligheid. Een van de uitvoerende beleidsambtenaren (41) zegt hier bijvoorbeeld over:

“Ik denk qua zware criminaliteit dat dat vooral geconcentreerd is rond een aantal straten, ik denk al van oudsher. En dat heeft eigenlijk meer te maken met die ruimtelijke structuur. De criminaliteit, ongeacht of dat drugs is of iets anders, speelt zich dat bijna altijd af op die winkellussen. Dat waren vroeger een beetje de problematische straten wat betreft vzw-cafeetjes, drugsdelicten en overvallen. Ik merk dat dat tien jaar later nog altijd hetzelfde is.”

Zo wordt de fysieke en sociale staat van de wijk gezien als een mogelijke voedingsbodem voor overlast en criminaliteit, waarbij letterlijk wordt verwezen naar de ‘broken windows theory’ van Wilson & Kelling (1982) die stellen dat zichtbare tekenen van fysiek en

²⁸⁶ Rijksweldadigheidskolonies als in Wortel en Merksplas zijn pas uit functie sinds het afschaffen van de Wet op Landloperij in 1993.

sociaal verval kunnen leiden tot criminaliteit en overlast.²⁸⁷ Deze staat van de wijk wordt veelal omschreven als “*niet meer van deze tijd*” en kwetsbaar voor sociale spanningen. Oorspronkelijk grote en aantrekkelijke particuliere panden worden volgens bestuurders en ambtenaren bijvoorbeeld door particuliere eigenaars omgebouwd om ze vervolgens als kleine appartementen te verhuren aan meerdere mensen tegelijk. Een van de gevolgen is dat deze panden daardoor kwetsbaar worden voor gevaarlijke situaties, zoals kortsluiting door afgetapte elektriciteitskabels en gasleidingen. Andere problemen zijn volgens hen ongezonde leefsituaties als gevolg van een tekort aan bewegingsruimte en kansen op sociale conflicten tussen burens door de gehorigheid van, veelal oude, particuliere en sociale huurwoningen. Daarnaast zien ze vanuit dit perspectief vooral veel gelegenheden tot criminaliteit en overlast als gevolg van een onoverzichtelijke stratenplan. Zo noemen ze de wijk onder meer “*het doolhof van Antwerpen*”. Daarnaast beschouwen ze een groot verloop in de bewoning van panden in de wijk als beperking van de mate van de onderlinge sociale controle. Ze problematiseren specifieke type personen niet op morele gronden, maar beschouwen de optelsom hiervan in een wijk als een ‘objectief’ risico op mogelijke sociale en veiligheidsproblemen. Bestuurders en ambtenaren spreken in deze studie onder meer over “*risicjongeren*” en beschouwen (uitgeprocedeerde) asielzoekers tevens als ‘risicoburgers’. Daarnaast wordt vanuit dit perspectief ook de leeftijdsopbouw en etnische samenstelling van de wijk (in combinatie met de beperkte leefruimte) gekwalificeerd als een ‘objectieve’ risicofactor voor spanningen in de wijk, zoals conflicten tussen Vlaamse ouderen en grotendeels niet-westerse jongeren en tussen verschillende niet-westerse etnische groepen in de wijk. Vanuit dit perspectief signaleren bestuurders en ambtenaren in de interviews ook problemen in het functioneren van de wijkconomie en de negatieve invloed die dat volgens hen heeft op de uitstraling van de wijk. Ze wijzen onder meer op een eenzijdig goedkoop niet-westers assortiment. Ze beschouwen de eigenaars hiervan als financieel en sociaal weinig kapitaalkrachtig. Zo ontberen die, in hun ogen, kennis van de Belgische wetgeving en goed ondernemerschap.²⁸⁸ Ook beschouwen ze hun concentratie in de wijk als een probleem voor ondernemers die wel genoeg investeren in hun bedrijfje. Een uitvoerend beleidsambtenaar (39) die betrokken is bij de ontwikkeling van de wijkconomie stelt:

“Als zaken verloederen in hun straat, als er zaken komen die er niet goed uitzien, dan mag je nog een mooi pand daarnaast hebben, maar jij gaat ook achteruit.”

Wijken met fysieke, sociale en economische beperkingen werken vanuit dit perspectief als een magneet op overlast en criminaliteit. Slechte woningen en malafide verhuurders hebben volgens bestuurders en ambtenaren aantrekkingskracht op kwetsbare doelgroepen

²⁸⁷ Uit de interviews blijkt dat bestuurders en ambtenaren geregeld leunen op veronderstellingen over ecologische triggers.

²⁸⁸ Dit is geen weergave van de realiteit, waarin verschillende kleine niet-westerse ondernemers juist succesvol ondernemen. Dit perspectief verraadt vooral een middenklasse bril over anders gewenst ondernemerschap.

die vervolgens andere wijkproblemen aantrekken. Asielzoekers en ‘illegalen’ creëren in hun ogen bijvoorbeeld een voedingsbodem voor een ‘zwarte markt’ voor informele en/of illegale arbeid en handel. En alcohol- en drugsverslaafden trekken volgens hen andere overlastgevers en criminelen van buiten aan.

Vanuit beleidsmatig opzicht denken en handelen bestuurders en ambtenaren in dit perspectief minder vanuit moraliteit en meer vanuit praktische mogelijkheden om grip te krijgen op overlast en criminaliteit in de wijk. Zo maken ze zich vooral hard voor het belang van het repareren van, door hen gedetecteerde, fysieke en sociale ‘defecten’ van de wijk om de kansen op overlast en criminaliteit te verkleinen. Voorbeelden hiervan zijn ingrepen in de fysieke inrichting van de wijk, zoals het aanpakken van donkere hoekjes, het slopen van fysiek slechte panden en het openbreken van de publieke ruimte.²⁸⁹ Ambtenaren spreken bijvoorbeeld over het aanpakken van oude sociale wooncomplexen met binnenpleinen die kwetsbaar zijn voor jongerenoverlast en het meer op laten gaan van overlastgevende groepen in grote openbare pleinen die door hun omvang en inrichting minder snel tot overlast leiden. In geobserveerde overleggen spreken ambtenaren ook geregeld over ruimtelijke oplossingen voor veiligheidsproblemen, zoals het weghalen van objecten die het mogelijk maken om ongezien drugs te gebruiken, het verwijderen van bloembakken op pleinen om vandalisme en afvaldumping tegen te gaan en het spannen van een tentzeil boven een houten verhoging op een plein om alcohol- en drugsgebruikers uit tramhokjes te houden. Vanuit dit oogpunt van het beperken van gelegenheden voor overlast en criminaliteit uit onder meer een buurtregisseur haar zorgen over de komst van openbare toiletten in het nieuwe openbare park aan de rand van de wijk. Tegelijkertijd worden specifieke veiligheidsmaatregelen die het toezicht in de wijk verhogen om pragmatische redenen ingezet en gewaardeerd, zoals onder meer een beleidsadviseur rond veiligheid (34) laat zien:

“Antwerpen Noord is de enige plek waar er camera’s hangen. Dat zijn er vijftig. Dat is een beslissing geweest onder de schepen van veiligheid. Ik was daar nooit een voorstander van, dus ik zal niet aanmoedigen dat we dat uitbreiden zolang niet zwart op wit aangetoond is dat dat effectief is. Maar ik vind, nu ze daar hangen, dat we ze wel moeten gebruiken.”

Vanuit dit perspectief op het optimaliseren van toezicht en handhaving en minimaliseren van kansen voor veiligheidsproblemen, zijn bestuurders en ambtenaren kritisch op voorzieningen en maatregelen die de risico’s op overlast en criminaliteit kunnen verhogen. Ze nemen bijvoorbeeld afstand van de wens vanuit de ambulante drugshulpverlening om hun voorzieningenaanbod ruimtelijk te gaan spreiden in plaats van te werken vanuit één centraal centrum. Ze voorzien een mogelijk aanzuigende werking en “aanbodeffecten” als gevolg van extra “verkooppunten”. Ze spreken ook in zakelijke termen over het “indijken van

²⁸⁹ Uit de interviews en beleidsdocumenten van de stad komt tevens naar voren dat dergelijke ruimtelijke ingrepen al sinds het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw specifiek in deze wijk zijn gedaan.

prostitutie” door middel van een integrale aanpak van de overlast, waarbij bestuurlijke boetes en hulpverlening tegelijkertijd bijdragen aan het beheersbaar maken van de overlast. Ook hebben ze het over het gericht *“afhakken van de kop”* om criminele groepen uit elkaar te laten vallen. En ze refereren aan het belang van het aantrekken van ‘kapitaalkrachtige’ personen in de wijk die het sociaal weefsel en de collectieve weerbaarheid van de wijk in hun optiek zouden kunnen vergroten, zoals onder meer een districtsbestuurder (60) aangeeft:

“Ik denk dat we die middenklasse echt nodig hebben. Een wijk kan ook maar functioneren als er in de sociale stratificatie ook sterkere figuren zitten die een trekkende rol kunnen spelen.”

Vanuit dit bestuurders- en ambtenarenperspectief spreekt een geloof in de maakbaarheid van de wijk. Veiligheid vormt hierin niet zozeer een moreel maar vooral een fysiek en sociaal organisatievraagstuk.

5.12.3 Sociaal verheffend perspectief

In de derde plaats maken bestuurders en ambtenaren gebruik van een perspectief waarin problemen een reden zijn om sociaal te investeren. Ze spreken hierin onder meer over *“een heel bruisende wijk met positieve en negatieve kanten”*. De wijk heeft vanuit dit perspectief historisch gezien problemen rond sociale armoede en achterstelling en heeft *“nooit veel prestige gehad”*. Tegelijkertijd zien ze ook wijkkwaliteiten. De beschikbaarheid van het aanbod aan particuliere huurwoningen wordt vanuit dit oogpunt bijvoorbeeld ook beschouwd als een pluspunt van de wijk, ondanks problemen rond huisjesmelkerij die in dit segment van de woningmarkt spelen. Zonder deze woningen zouden minder kapitaalkrachtige bewoners volgens hen moeilijk onderdak vinden.²⁹⁰ Daarnaast staan er in hun ogen ook op verschillende plekken in de wijk nog *“betaalbare oude herenhuizen met hoge plafonds en mooi parket”* voor middenklasse jonge gezinnen. Deze gevarieerde particuliere woningvoorraad trekt sociaal, economisch en etnisch dus verschillende type mensen aan. Vanuit dit perspectief beschouwen lokale bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek de sociaaleconomische en etnische diversiteit die hier het gevolg van is als een kwaliteit, zoals een stedelijk toezichthouder (36) onder meer aangeeft:

“Ja, het is moeilijk vat op te krijgen. 2060 kun je niet een, twee, drie uitleggen. Je hebt die Chinese gemeenschap daar, die Afrikaanse gemeenschap. Onze ‘straatbewoners’ of langdurige heroïneverslaafden komen daar dan ook nog eens tussendoor gewalst. Je vindt daar echt een hele rare mix, maar dat maakt het daar ook zo interessant. Niemand van mijn collega’s die in 2060 werkt, wil daar weg, omdat het juist zo heel divers is hè.”

²⁹⁰ Het aanbod aan sociale huurwoningen is hier verhoudingsgewijs met vergelijkbare type wijken in de stad beperkt.

Deze diversiteit toont zich ook in het aanbod van winkeliers en andere bedrijvigheid. De focus ligt in dit perspectief op de kwaliteiten van dit economische aanbod in de wijk dat daar mede het resultaat van is. Zo wijzen bestuurders en ambtenaren op de vele kleine niet-westerse ondernemers die in hun ogen goede producten leveren voor een aantrekkelijke prijs, zoals de Turkse en Marokkaanse groente- en fruitwinkeltjes, slagerijen, viswinkels, bakkerijen en delicatessenzaken. Een beleidsambtenaar (40) die in de wijk woont en gebruik maakt van deze lokale middenstand zegt hier bijvoorbeeld over:

“Ook de exotiek van de Handelsstraat bijvoorbeeld, dat vind ik echt, dat vind ik top hè. Ik doe niets liever dan een zaterdag en een zondag daar te gaan winkelen. Ook met mijn Turkse kruidenier op d’n hoek waar ik dan mee over Orhan Pamuk [Turkse schrijver] zit te babbelen. Soms heb ik het gevoel van wat jagen mensen nu na, de middenklasse, die met Ryanair naar ik weet niet waar. Ik heb soms echt het gevoel van vakantie in eigen buurt hè.”

Lokale bestuurders en ambtenaren wijzen vanuit dit perspectief ook geregeld op de sociale en economische ontwikkeling die ‘nieuwkomers’ in de wijk door kunnen maken als gevolg van de laagdrempelige woning- en handelsmogelijkheden in de wijk. Een beleidsambtenaar (39) spreekt onder meer over *“de allochtone middenklasse die zowel economisch maar ook in termen van politieke participatie redelijk geïntegreerd en geëvolueerd begint te raken”*.²⁹¹ Ze wijzen daarnaast op de aantrekkingskracht van wijkvoorzieningen die het leven in de wijk aantrekkelijk maken voor verschillende type mensen, zoals een bibliotheek en een nieuw openbaar park aan de rand van de wijk dat voor alle bewoners toegankelijk is. Ook prijzen bestuurders en ambtenaren openbare pleinen om hun sociale ontmoetingsfunctie voor onder meer dak- en thuislozen en vereenzaamde oudere mannen.

Vanuit dit perspectief bezien bestuurders en ambtenaren de wijkveiligheid als een deels *“overroepen probleem”*. Ze bekritisieren de berichtgeving in nationale en lokale media over veiligheidsincidenten en de rol van enkele activistische bewoners(collectieven) met politieke contacten. Er zijn wat hen betreft problemen met criminaliteit en overlast, maar het is in hun ogen *“geen gettowijk of ‘no go zone’”*. Ze zetten de wijk hierbij af tegen wijken in Brussel, waar dat in hun ogen wel het geval is. Ook redeneren ze dat *“elke wijk z’n probleempunten heeft”* en dat die in deze onderzoekslocatie volgens hen niet erger maar vooral meer zichtbaar zijn. Ze zetten de wijk ook af tegen andere wijken in Antwerpen waar volgens hen meer criminaliteit is, zoals het aantal geweldsdelicten rond het lokale voetbalstadion. Ze plaatsen veiligheidsproblemen in de wijk ook in diverse verklarende contexten. Zo zijn criminaliteit en overlast onder andere niet nieuw maar, in hun ogen, historisch verweven met de wijk. Er hebben volgens hen *“altijd wel ietwat louche, non conforme mensen in de marge gezeten”*.

²⁹¹ Dit denken sluit ook aan bij de ideeën van de Canadese journalist Doug Saunders (2010) die spreekt over wijken met achterstanden als plekken waarlangs ‘nieuwkomers’ de stad binnenkomen, zich kunnen ontwikkelen en weer wegtrekken naar sociaaleconomisch krachtigere wijken. Het sociaaldemocratische stadsbestuur geeft deze Canadese journalist in 2011 opdracht om een advies te schrijven over de wijk.

De huidige veiligheidsproblematiek in de wijk, wordt vanuit dit perspectief vooral in een sociaaleconomische context geplaatst. Vooral armoede en sociale achterstelling leiden hier volgens lokale bestuurders en ambtenaren tot criminaliteit en overlast. Ze focussen daarbij niet op criminele spinnen in het web maar met name op mensen die in de lagere echelons actief zijn. Ze beschouwen kleine verslaafde straatdealers en -prostituees bijvoorbeeld niet alleen als daders van strafbare feiten en veroorzakers van overlast, maar zien hen ook als slachtoffers van hun kwetsbare sociale positie. Ze relativeren tevens de omvang en dreiging die alcohol- en harddrugsgebruikers voor bewoners en bezoekers van de wijk vormen. Het gaat voor hen om “*mensen die verloren zijn*” en vooral onderling voor de nodige problemen zorgen. Ze hebben soms ook waardering voor de volharding van dit type mensen. Zo prijst een beleidsambtenaar (41) bijvoorbeeld een groep alcohol- en drugsgebruikers die in de wijk aanwezig blijven, ondanks alle maatregelen die ze als lokale overheid tegen hen nemen:

“Van mij mogen die mensen daar rondhangen op dat De Coninckplein. Zoveel problemen veroorzaken die echt niet. Ik begin er zelfs een beetje sympathie voor te krijgen, omdat wij er zoveel capaciteit op inzetten om ze daar weg te krijgen en dat lukt niet. Ja, ergens ben ik dan wel zo voor de underdog, allez, ‘resistance’.”

Ten slotte contextualiseren ze ook het soms overlastgevend gedrag van kinderen en jongeren in de wijk. Ze wijzen op de beperkte ruimte die er voor hen is om zich positief te kunnen vermaken, zoals concurrentie van andere groepen op de pleintjes in de wijk. Ook nuanceren ze regelmatig de deviante houding en identiteit die jongeren zich hier aanmeten, zoals een stedelijk toezichthouder (36) die de zelfpresentatie van een groep jongens uit de wijk in perspectief plaatst. In hun rapmuziek presenteren die jongeren de wijk als een conflictgebied waar geweld en drugshandel aan de orde van de dag zijn:

“Bagdad 2060, een geweldige naam. Ja, goed gevonden van die gasten, echt schitterend. Een groot deel van hun leven speelt zich daar af hè totdat jij 10–12 jaar bent. Uw familie woont daar, uw school is daar. Dus waarom zou u dan niet een beetje trots zijn op uw wijk.”

Bestuurders en ambtenaren die dit perspectief hanteren voelen zich er zelf weinig tot nooit onveilig. Ze spreken over gewenning aan het straatbeeld en de sfeer van de wijk. Volgens hen kan de wijk vooral op ‘buitenstaanders’ mogelijk bedreigend overkomen. Ze wijzen onder meer op het vele afval op straat, de vele mannen in de openbare ruimte en mensen die alcohol gebruiken in de openbare ruimte. Ze geven echter aan dat ze zelf een bredere blik hebben door niet enkel te kijken naar de problematische kanten van de wijk. Hiervoor geldt dat bestuurders en ambtenaren met dit perspectief ook geregeld in de wijk komen om naast problemen zelf de kwaliteiten ervan te kunnen ervaren. Bestuurders en ambtenaren wijzen ten slotte op de positieve ontwikkeling die de geregistreerde wijkveiligheid heeft

doorgemaakt. Ze geven bijvoorbeeld aan dat *“de wijk niet meer in brand staat”* en wijzen onder meer op een zichtbare afname van de drugs- en prostitutieoverlast ten opzichte van de periode tot kort na de eeuwwisseling. Er zijn bovendien ernstigere dingen aan de gang in de wijk die, wat hen betreft, meer aandacht moeten krijgen, zoals mensenhandel en andere vormen van uitbuiting.

Vanuit beleidsmatig opzicht hebben bestuurders en ambtenaren vanuit dit perspectief gezien vooral aandacht voor de ontwikkeling van de wijk zoals deze is. Dit houdt voor hen in dat de fysieke, sociale, economische en veiligheidsproblemen die de wijk kent, aangepakt dienen te worden, maar met behoud van ruimte voor de bestaande bewoners, ondernemers en bezoekers. Extra jonge gezinnen met een midden of hoger inkomen en nieuwe ‘creatieve ondernemers’ zijn volgens hen positief voor de wijk, maar ze houden tevens oog voor mogelijke sociale verdringing van de minder kapitaalkrachtige groepen in de wijk. Dit type mensen dient in dit beleidsdenken niet opzij geschoven te worden, maar zich juist mee te ontwikkelen. Voor een deel biedt de wijk in hun ogen al ruimte voor ontwikkeling en sociale stijging, zoals de eerder aangegeven en binnen dit perspectief tevens gewaardeerde *“evolutie van de allochtone middenklasse”*. Bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek refereren echter ook aan het belang van meer investeren in de kennis en kunde van de kleine niet-westerse ondernemers in de wijk. Dit zijn in hun ogen ondernemingen die ook nu al positief bijdragen aan de *“unieke sfeer”* en uitstraling van de wijk. Hetzelfde geldt voor de mensen die nu in deze winkeltjes werken en die ze door hun zwakke arbeidspositie *“vogels voor de katten”* noemen.

Tevens pleiten ze voor meer investeringen in de sociale verbinding tussen diverse ‘gemeenschappen’. Door onderlinge verschillen in taal, interesses en levenswijzen moeten mensen in hun ogen weer opnieuw *“leren samenleven”*. Ze spreken over de nood aan *“kleine bruggetjes tussen gemeenschappen”* om etnische en generatieverschillen te kunnen overbruggen. Een voorbeeld is in hun ogen het meer met elkaar in contact brengen van ‘allochtone’ jongeren met voornamelijk Vlaamse ouderen. Daarnaast hebben ze een voorkeur voor sociale en economische verheffing van kwetsbare overlastgevende groepen. Er zou wat hen betreft dan ook minder ingezet moeten worden op repressie en bijvoorbeeld ook meer gedaan kunnen worden aan *“talentontwikkeling”* van onder meer jongeren maar ook kwetsbare groepen, zoals alcohol- en drugsverslaafden. Een beleidsambtenaar (40) met een beroepsverleden in de hulpverlening zegt hier bijvoorbeeld over:

“Ik ben overtuigd van de kracht van het positieve. Je moet niet zoeken naar een stok om mensen mee te slaan. Je moet zoeken naar waar wil je aan werken, een relatie aangaan.”

Ook zien bestuurders en ambtenaren vanuit dit perspectief een verplichting om mensen met problemen te blijven helpen. Ze geven bijvoorbeeld aan dat alcohol- en harddrugsverslaafden gemotiveerd moeten blijven worden om van hun verslavingsproblemen af te komen, zodat

zij maatschappelijk productief kunnen worden. Om dit te kunnen bereiken zijn volgens hen naast vormen van ‘bemoeizorg’ investeringen op andere sociale domeinen als huisvesting (o.a. sociale pensions) en scholing nodig. Ook de benadering van verslaafde straatprostituees dient vanuit dit perspectief niet alleen geënt te zijn op de aanpak van overlast, maar tevens op het verbeteren van de maatschappelijke positie van deze en andere ‘doelwitten’ van het lokale veiligheidsbeleid. Uit dit perspectief spreekt kortom vooral een sociaal en economisch ontwikkelingsdenken dat is gericht op verschillende achterliggende oorzaken van wijkveiligheidsproblemen in dit soort type wijken.

5.13 Deelconclusies Antwerpse bestuurders- en ambtenaren-perspectieven

In het tweede deel van dit hoofdstuk staan ervaringen en de betekenisgeving van lokale bestuurders en ambtenaren aan de politiek-bestuurlijke context, barrières en inhoud van het veiligheidsbeleid, de ‘partners’ van dit beleid en hun perspectieven op de wijk, veiligheid en beleid in Antwerpen, centraal.

Perspectieven op bestuurlijke verhoudingen, implementatie en inhoud van het beleid

Bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek in Antwerpen ervaren geregeld problemen met de bevoegdhedenverdeling tussen lokale en bovenlokale overheden. Het kost in hun ogen veel tijd en moeite om beleidsontwikkelingen mogelijk te maken op lokaal niveau. Op lokaal niveau ervaren met name bestuurders op decentraal niveau beperkingen in hun sturingsmogelijkheden. Ze wijzen hierbij op een gebrek aan invloed op veiligheid en een “stiefmoederlijke behandeling” door stedelijke bestuurders die zich tegen de decentralisering van bevoegdheden in op hun beleidsterreinen begeven.

In de implementatie van het lokale veiligheidsbeleid lopen bestuurders en ambtenaren tegen verschillende barrières aan, zoals politieke druk, beperkte handelingsmiddelen, versnippering van budgetten, beperkte invloed op landelijke wet- en regelgeving, politiek-ideologische tegenstellingen rond veiligheidsmaatregelen en bureaucratische beperkingen. Tegelijkertijd gaan ze hier in de praktijk creatief mee om. Zo ervaren ambtenaren in dit onderzoek de ruimte om de uitvoering van het ‘papieren veiligheidsbeleid’ aan te passen, doen bestuurders regelmatig concessies aan bezwaren tegen nieuwe maatregelen of regelen ze beleidsontwikkelingen buiten de gemeenteraad om.

Ten slotte zijn meningen van lokale bestuurders en ambtenaren over de inhoud van het veiligheidsbeleid in te delen in twee typen. In de eerste plaats dragen ze de beleidslijnen van de stad mee uit, zoals de discoursverschuiving naar het meer benoemen en aanpakken van overlast en criminaliteit met steden als Rotterdam als inspiratiebron. Ze verdedigen zich tegen kritiek op het lokale veiligheidsbeleid door onder meer te wijzen op te hoge politieke verwachtingen, concurrentie van extreem- en nieuwrechtse partijen, de inzet van aanpalende

sociale maatregelen, repressie als middel om in contact te komen met moeilijk bereikbare groepen, accentverschillen met Rotterdam en positieve 'effecten' (o.a. minder overlast en criminaliteit). Bestuurders en ambtenaren in deze studie hebben echter ook verschillende bezwaren tegen het lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling, zoals tegen de totstandkoming, toon, inhoud, haalbaarheid en negatieve 'effecten' (o.a. stigmatisering).

Perspectieven op verhoudingen met professionals en bewoners

Bestuurders en ambtenaren hebben in de ontwikkeling en uitvoering van het 'integrale' lokale veiligheidsbeleid te maken met verschillende 'partners'. Ze zijn over het algemeen tevreden over de ontwikkelingen binnen de lokale politie naar een meer preventieve en wijkgerichte werkwijze. Ook zijn de contacten met het Openbaar Ministerie verbeterd. Criminaliteit en overlastzaken worden nu meer vervolgd. Onder bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek is er vooral kritiek op het welzijnswerk en de hulpverlening, omdat die in hun ogen te weinig doortastend optreden tegen groepen die voor overlast en criminaliteit zorgen in de wijk. Ze wijzen echter ook op hun beperkte budgetten, meervoudige problematiek van doelgroepen en een gebrek aan handelingsmogelijkheden. Ten aanzien van 'partners' gebruiken ze verschillende strategieën, zoals het smeden van coalities, het zelf blijven uitvoeren van beleidsonderdelen en/of het forceren van coöperatie en uitvoering van de beleidslijnen.

Daarnaast hebben lokale bestuurders en ambtenaren te maken met bewoners(collectieven) die invloed proberen uit te oefenen op de ontwikkeling en de inzet van het lokale veiligheidsbeleid. Vanuit een positieve blik waarderen ze hun gedrevenheid en doortastendheid, zoals het op de kaart zetten van de wijk als een 'aandachtsgebied' dat extra beleidsinzet nodig heeft van de lokale overheid. Ze wijzen echter ook op de nadelen van actieve bewoners(collectieven), zoals hun particuliere belangen, hun verwachtingspatroon en politiek strategisch gedrag. Bestuurders en ambtenaren in deze studie hanteren verschillende strategieën om met de verwachtingen van betrokken bewoners om te gaan. Ze informeren, consulteren en laten bewoners soms participeren in beleid. Daarnaast houden ze hen tevens op afstand door onder meer de informatievoorziening te beperken, niet altijd zichtbaar te zijn en kritiek te neutraliseren (o.a. 'beleidssuccessen' claimen en beleidsbeperkingen niet benoemen).

Drie centrale bestuurders en ambtenarenperspectieven op de wijk, veiligheid en veiligheidsbeleid

Perspectieven	Sociaal heroverend	Pragmatisch functionalistisch	Sociaal verheffend
Thematiek			
De wijk	<p>“Middeleeuws” “kankerplekken” “hoerenblok” “sjofel volk” “marginalen” “platte gezinnen” “zatlappen” “vergane glorie” “gigantische zwarte economie” “oneerlijke concurrentie”</p>	<p>“het doolhof van Antwerpen” “huurwoningen niet meer van deze tijd”</p> <p>risicofactoren: – gehorige woningen – brandgevaarlijk – opgedeelde panden – eenzijdig assortiment – voedingsbodem voor een ‘zwarte markt’ en informele arbeid</p>	<p>“geen gettowijk” “een bruisende wijk met positieve en negatieve kanten” “wijk die nooit veel prestige heeft gehad” “betaalbare oude herenhuizen” “vakantie in eigen buurt gevoel” “een rare mix”: Chinezen, Afrikanen en ‘straatbewoners’ “evolutie allochtone middenklasse”</p>
De wijkveiligheid	<p>“alles wat georganiseerde criminaliteit was, dat was daar aanwezig” “Poolse buitenslapers die pissen en kakken” “stadshooligans” “Balkanjongeren” “Roma” “onwennige en bedreigende sfeer”</p>	<p>‘zwarte criminaliteit geconcentreerd rond een aantal straten door ruimtelijke structuur’ “risicjongeren” problematiseren van de ruimtelijke concentratie van asielzoekers “een goed pand gaat achteruit als andere panden verloederen”</p>	<p>“niet meer in brand” “veiligheid als een overroepen probleem” (mensen die) “vogels voor de katten (zijn)” “sympathie krijgen voor de ‘underdog’” Bagdad 2060: “schitterend/geweldige naam...jongeren die trots zijn op hun wijk”</p>
Het lokale beleid	<p>“pappen en nat houden” “het romantiseren van ellende van anderen” “burger heropvoeden” “heroveren van de publieke ruimte op degenen die het daar slecht mee voor hebben” “recht op in een veilig en rustige buurt wonen” “in een verzorgingsstaat niet het recht om u ’s morgens op een bank straal te bezuipen en om het kwartier op iemands gezicht te gaan slaan”</p>	<p>“enkel repressief werken op de kop” (van criminele groep) “voorkomen van aanbodeffecten” (door extra drugshulppunten) “prostitutie indijken” “ben tegen camera’s; nu ze er hangen moeten we ze wel gebruiken” “middenklasse is ook echt nodig...de wijk heeft behoefte aan wat sterkere figuren die de kar kunnen trekken”</p>	<p>“een gebied niet laten uitkuizen [leegmaken] door een enkele projectontwikkelaar” “echt bedoeling dat de buurtwinkels weer beter gaan draaien” “niet zoeken naar stok om mee te slaan, maar een relatie aan gaan” “uitgaan van de kracht van het positieve” “kleine bruggetjes slaan tussen (etnische) gemeenschappen” “leren samenleven”</p>

Deel III Conclusies

In dit hoofdstuk staan lokale bestuurders en ambtenaren in Rotterdam en Antwerpen centraal. Zij geven richting aan de ontwikkeling en implementatie van het 'papieren beleid' in beide steden als 'regisseurs' van het lokale veiligheidsbeleid. Hoe kijken zij aan tegen de problemen rond veiligheid die in beide onderzoekslocaties spelen? Op welke manieren beoordelen zij hun eigen rol en mogelijkheden om hier beleidsmatig iets aan te (kunnen) doen? En door wat voor lokale contextfactoren worden hun perspectieven op de wijk, veiligheid en beleid (mede) bepaald? Deze vragen worden beantwoord op basis van interviews, informele gesprekken en observaties van hun spreken en handelen tijdens 'integrale overleggen' met professionele 'partners' en diverse publieke bijeenkomsten met bewoners. In de beide locaties zijn bestuurders en ambtenaren op zowel centraal als decentraal niveau gesproken en geobserveerd. Daarnaast is ook gekeken naar ambtenaren die vooral te maken hebben met het maken van beleid (bedrijfsdirecteuren en beleidsadviseurs) en de implementatie hiervan (o.a. gebiedsmanagers en doelgroepregisseurs) en ambtenaren in de 'frontlinie' (o.a. interventieambtenaren en stedelijke toezichthouders). Hier wordt de balans opgemaakt door hun ervaringen en betekenisgeving met elkaar te vergelijken op aspecten als: het beleid (o.a. barrières rond de implementatie en visies op de inhoud van het lokale veiligheidsbeleid), professionele veiligheidspartners en bewoners(collectieven). Ten slotte worden de centrale bestuurders- en ambtenarenperspectieven op de wijk, veiligheid en beleid in de lokale context geplaatst en wordt gekeken naar overeenkomsten en verschillen tussen beide locaties.

5.14 Conclusies over bestuurs- en beleidsperspectieven in Rotterdam en Antwerpen

Onderzoek naar beide casussen laat zien dat het besturen en beheren van wijken met bovengemiddelde veiligheidsproblemen gepaard gaat met verschillende barrières. Bestuurders lopen bijvoorbeeld aan tegen de grenzen van hun wettelijke en financiële middelen en zijn daarbij afhankelijk van hun invloed op bovenlokale overheidsniveaus. Daarnaast ervaren ze ook spanningen binnen de centrale en decentrale lokale overheid. Ambtenaren geven tevens tegengas en/of interpreteren beleid soms anders dan het op papier staat. Professionals werken ook niet altijd volledig mee aan het beleid van het lokaal bestuur en leggen hun eigen accenten. En bewoners(collectieven) oefenen druk uit op lokale bestuurders om de beperkte middelen vooral in te zetten voor de problemen en maatregelen die zij het belangrijkste vinden. Ten slotte bewegen 'doelwitten' van het beleid slechts deels mee, zoals als 'risico' gecategoriseerde groepen die zich verzetten tegen interventies en/of hier onverschillig voor blijken in de praktijk. Maar eerst komen hun ervaringen met de implementatie van het papieren beleid aan bod.

5.14.1 Samenwerking en spanningen tussen centrale en decentrale lokale overheid

In de beide onderzoekslocaties zijn er zowel centrale als decentrale bestuurders en ambtenaren. De centrale gemeentelijke overheid zet de lijnen uit voor het veiligheidsbeleid dat lokaal dient te worden uitgevoerd. Decentrale overheden implementeren dit beleid in het gebied waar zij verantwoordelijk voor zijn (een combinatie van verschillende wijken). Op basis van dit onderzoek blijkt dat bestuurders op het decentrale overheidsniveau de verstandhouding met de centrale overheid geregeld als een probleem ervaren. Ze signaleren grote bemoeienis vanuit het stadsbestuur en zijn ambtelijk apparaat ten aanzien van aan hen gedelegeerde gebiedsspecifieke en aan veiligheid gerelateerde thematiek. Ze bekritiseren stedelijke bestuurders en hun ambtenaren geregeld als mensen die politiek willen scoren rond de aanpak van veiligheid in hun gebied. De status van deze decentrale lokale overheden binnen de stedelijke organisatie verschilt op essentiële punten. In Rotterdam hebben deelgemeentes eigen bevoegdheden en budgetten ten aanzien van veiligheid in het gebied waar ze verantwoordelijk voor zijn en dus een sterker gevoel van aantasting van hun autonomie als het stadsbestuur zich op hun terrein begeeft. De invloed van Antwerpse districten is, met name op het gebied van veiligheid, kleiner aangezien het district geen eigen bevoegdheden en budgetten heeft op dat beleidsterrein.²⁹² Dit wil echter niet zeggen dat er daar geen spanningen zijn met de stedelijke overheid. Lokale bestuurders doorkruisen ook hier beslissingen op aanpalende terreinen, zoals de inrichting van de openbare ruimte.

5.14.2 Mogelijkheden en beperkingen in de implementatie van het ‘papieren’ beleid

Bestuurders en ambtenaren in beide onderzoekslocaties hebben over het algemeen plezier in hun werk, maar ervaren ook verschillende barrières bij de implementatie van het lokale veiligheidsbeleid. Grotendeels komen deze beperkende factoren overeen, maar er zijn ook enkele lokale verschillen.

Overeenkomsten in ervaren barrières:

1. In beide steden ervaren lokale bestuurders en ambtenaren politieke druk rond de vraag om meer veiligheid. Burgers verwachten, voor hun gevoel, een snel optreden tegen criminaliteit, overlast en andere misstanden, deels ook aangespoord door rechts-populistische partijen die hen meer veiligheid beloven. De rol van de media als doorgeefluik van dergelijke sentimenten en als criticaster van politiek en beleid, maakt dat bestuurders zich geregeld genoodzaakt zien om vooral te spreken over een meer repressieve veiligheidsaanpak voor de korte termijn in plaats van duurzame beleidsoplossingen, zoals trajecten rond zorg, onderwijs en begeleiding.

²⁹² Dit verschil is met de huidige adviserende gebiedscommissies in Rotterdam sinds 2014 overigens kleiner geworden.

2. Daarnaast ervaren lokale bestuurders en ambtenaren in beide steden hun tekortkomingen in de mogelijkheden om aan de hoge veiligheidsverwachtingen van burgers te kunnen voldoen. Ze wijzen op beperkingen in financiële middelen, mankracht en doorzettingsmacht om specifieke vormen van criminaliteit en overlast effectief aan te kunnen pakken. Op politiek-bestuurlijk niveau wordt regelmatig een pragmatisch instrumentele benadering gehanteerd, waarin rechten van burgers het soms moeten afleggen tegen meer grip op veiligheidsproblematiek in wijken.
3. Bestuurders en ambtenaren lopen ook regelmatig aan tegen nadelen van een bureaucratische stedelijke organisatie. Ze wijzen onder meer op een, voor hun gevoel, te trage besluitvorming om snel en kordaat veiligheidsproblemen op te kunnen lossen, zoals het kunnen plaatsen van kwetsbare doelgroepen in begeleidingstrajecten en het oplossen van onderhoudsmeldingen ten aanzien van de buitenruimte. Dit frustriert hen en ondermijnt voor hun gevoel bovendien ook de geloofwaardigheid van een lokale overheid die onveiligheid kordaat aan belooft te pakken.
4. Ten slotte ervaren ze weinig begrip voor de problemen waar ze in de praktijk tegen aan lopen. Vooral kritiek van officiële organen, als lokale Rekenkamers en/of Ombudsmannen, wordt in beide locaties ervaren als een onwelkome boodschap die niet bijdraagt aan lokale veiligheid.

Verschillen in ervaren barrières:

1. Bestuurders en ambtenaren ervaren in Antwerpen een beperktere invloed van het eigen lokale bestuursniveau op bovenlokale wet- en regelgeving. Het grotere aantal bestuursniveaus – met ieder eigen budgetten en bevoegdheden in een federaal staatsbestel – ervaren zij op lokaal niveau als een barrière om problemen van de stad op de kaart te zetten. Daarnaast beperkt de “*versnippering*” van middelen over deze verschillende bestuursniveaus en de “*verkokering*” van beleidssectoren de mogelijkheid om een effectief integraal veiligheidsbeleid te maken en uit te voeren. In Nederland hebben dit soort problemen vooral een rol gespeeld in de aanloop naar een ‘integraal veiligheidsbeleid’ begin jaren negentig (vgl. Rood-Pijpers et al., 1995).
2. In de tweede plaats hebben bestuurders en ambtenaren in Antwerpen ook nog meer te maken met inhoudelijke politiek-ideologische barrières rond de ‘nieuwe’ aanpak van veiligheid van na de eeuwwisseling, waarin geïntensiveerde preventie (o.a. sociale interventies) en repressie (toezicht en handhaving) centraal zijn komen te staan. Hoewel ook hier steeds meer sprake is van het institutionaliseren van ‘nieuwe’ interventies – als cameratoezicht, sociale interventie in de privésfeer en overlastboetes – is het debat tussen voor- en tegenstanders hierover nog meer aanwezig. In Rotterdam zijn dergelijke maatregelen sinds opeenvolgende Colleges van verschillende politieke kleur sinds 2002 voortgezet en nog maar beperkt inzet van debat.

3. Tevens ervaren bestuurders en ambtenaren in Antwerpen ten tijde van het onderzoek nog de voordelen van minder geformaliseerd nieuwe interventies en overleggen. In tegenstelling tot hun Rotterdamse collega's kunnen ze meer pionieren met de nieuwe aanpak van veiligheid, waar deze in Rotterdam al meer onderdeel is geworden van de stedelijke bureaucratie met nadelen, zoals minder ruimte voor flexibiliteit en innovatief werken en stroperige processen.

Gezien de grotere barrières in Antwerpen rond de ontwikkeling en institutionalisering van het 'nieuwe lokale veiligheidsbeleid' is te merken dat lokale bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek daar nog meer politieke strategie in moeten zetten om dingen voor elkaar te krijgen. Zo laten zij enerzijds zien dat ze verhoudingsgewijs minder directief kunnen zijn en meer dienen te onderhandelen met andere bestuursniveaus. Dit houdt in dat ze geregeld meer concessies moeten doen om beleid af te dwingen rond veiligheid dan in Rotterdam met zijn meer geformaliseerde veiligheidsorganisatie in de vorm van 'stadsmariniers', 'output-monitoring' en 'opschalingsmogelijkheden'. Als laatste optie laten bestuurders en ambtenaren in Antwerpen zien dat ze veiligheidsmaatregelen in uitzonderlijke gevallen buiten de gemeenteraad om door proberen te voeren om beleidsbarrières te doorbreken. Ambtenaren laten in dit onderzoek in beide steden zien dat ze loyaal zijn aan de officiële beleidslijnen, maar in de praktijk ook geregeld speelruimte ervaren om dit beleid op accenten bij te sturen. In Antwerpen komt dit duidelijker naar voren. Rotterdamse collega's zeggen verhoudingsgewijs meer politiek druk te ervaren (o.a. ten aanzien van het realiseren van gunstige veiligheidscijfers). In die zin kan geconcludeerd worden dat depolitisering en formalisering van veiligheidsbeleid vooral voordelen heeft om politiek-bestuurlijke 'successen' te realiseren maar ook nadelen heeft binnen de uitvoering.

5.14.3 Inhoud van het lokale veiligheidsbeleid

In beide onderzoekslocaties zijn twee type beoordelingen van het lokale veiligheidsbeleid te onderscheiden. Enerzijds dragen lokale bestuurders en ambtenaren de hoofdlijnen van het lokale veiligheidsbeleid uit. Ze ondersteunen onder meer het opvoeren van allerlei veiligheidsmaatregelen. Veranderingen in de stedelijke samenleving (o.a. economisch en fysiek verval, toegenomen diversiteit en afgenomen sociale controle) vragen volgens hen om een aangescherpt veiligheidsbeleid. Daarnaast verdedigen ze dit beleid tegen kritiek op de toon en de inhoud door te wijzen op 'de roep' van burgers om meer veiligheid. Tevens wijzen ze op een, in hun ogen, gebrek aan aandacht en waardering voor de afname van de criminaliteit en overlast sinds dit beleid na de eeuwwisseling is ingezet. Ten slotte vinden ze dit lokale veiligheidsbeleid evenwichtig door aanpalende investeringen in zorg en welzijn.

Anderzijds trekken lokale bestuurders en ambtenaren diverse aspecten van het 'nieuwe lokale veiligheidsbeleid' in twijfel, zoals de haalbaarheid van dit beleid dat zich kenmerkt door een sterk geloof in de maakbaarheid van veiligheid. Daarnaast hebben ze kritiek op

de negatieve effecten van dit beleid. Ze wijzen onder meer op het vergroten van intolerantie voor afwijkend gedrag, de stigmatisering van als risico gecategoriseerde burgers, ruimtelijke verplaatsing van criminaliteit en overlast, de onwenselijkheid van inmenging van de lokale overheid in de privésfeer van burgers (o.a. preventieve sociale interventies) en hinder die ook 'brave burgers' van dit veiligheidsbeleid kunnen ondervinden (o.a. controles en handhavingsacties die een negatief effect hebben op de sfeer op straat).

Hoewel in beide onderzoekslocaties zowel steun als kritiek op het beleid aanwezig is onder bestuurders en ambtenaren, zijn er ook lokale verschillen te onderscheiden. In Rotterdam is er kritiek op de toon en inhoud van het lokale veiligheidsbeleid, maar is deze verhoudingsgewijs minder dominant in het veldwerk. Zo is er vooral onvrede onder beleidsambtenaren over een ervaren gebrek aan speelruimte om 'stokpaardjes' van dit beleid aan te passen, zoals de lokale veiligheidsmonitor die volgens hen niet meer voldoet aan veranderde omstandigheden. Tevens zijn er onder respondenten ook twijfels over de wenselijkheid van sociale interventies in de privésfeer van burgers en de aanpak van 'risicogroepen' in de openbare ruimte. Daarentegen zijn andere veiligheidsmaatregelen daar nauwelijks nog mikpunt van kritiek, zoals het actieve spreidingsbeleid van mensen met een lager inkomen, gebiedsverboden, cameratoezicht, identiteitscontroles en preventief fouilleren. In Antwerpen is de kritiek op het beleid echter nadrukkelijker aanwezig in het veldwerk. Bestuurders en ambtenaren zijn hier onder meer fel op het benoemen van 'probleemgroepen' en zijn – buiten een aantal pleitbezorgers van een 'heroverend beleid' – niet overtuigd van de effectiviteit van een voornamelijk controlerende en straffende overheid. Een groot aantal van de respondenten zet zich ook expliciet af tegen het Rotterdamse beleidsdiscours, ook als ze het nieuwe lokale veiligheidsbeleid van hun stad grotendeels uitdragen en verdedigen.²⁹³

5.14.4 Samenwerking en spanningen met professionele partners

In het lokale veiligheidsbeleid hebben bestuurders en ambtenaren te maken met externe professionals die delen van dit beleid (mee) uitvoeren, zoals politieke en justitiële medewerkers, hulpverleners en welzijnswerkers (o.a. plein-, jongeren- en opbouwwerkers) en personeel van woningcorporaties en huisvestingsmaatschappijen in de wijk. Bestuurders en ambtenaren voeren de regie over het netwerk van 'partners' van het lokale veiligheidsbeleid, maar hebben te maken met verschillen in hun invloed op (de medewerking van) externe professionele diensten en organisaties. In de vergelijking van beide onderzoekslocaties vallen een aantal zaken op:

1. De samenwerking met de politie is over het algemeen verbeterd, met name door het wijkgericht werken. Vooral wat ambtenaren in Antwerpen betreft, zou de lokale politie

²⁹³ Een kanttekening is dat dit sentiment onder bestuurders in het huidige nieuwrechtse stadsbestuur (2012-2018) waarschijnlijk minder zal zijn dan onder het College geleid door de sociaaldemocraten (2006-2012) die zich probeerden af te zetten tegen '(extrem)rechtse partijen'.

daar minder met machtsvertoon mogen optreden. Dit tekent de meer repressieve politiecultuur in Antwerpen, terwijl ‘community policing’ in Nederland al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw toegepast wordt (vgl. Denkers, 1993). De relaties met het Openbaar Ministerie en de rechtbanken zijn volgens bestuurders en ambtenaren in beide onderzoekslocatie ook verbeterd sinds de ontwikkeling van het integraal werken. In hun optiek moeten deze relaties wel continu warm gehouden worden, zodat zaken snel vervolgd blijven worden om een afschrikkend signaal te kunnen geven aan mensen die strafbare feiten willen plegen of overlast veroorzaken. Hier komt in Antwerpen bij dat de vervolgings- en detentiecapaciteit volgens bestuurders en ambtenaren onvoldoende zijn om mensen die veroordeeld zijn hun straf uit te laten zitten.

2. De blik op welzijnsorganisaties en de hulpverlening is over het algemeen een stuk kritischer. Bestuurders en ambtenaren vinden in dit onderzoek dat deze organisaties over het algemeen niet bereid en in staat zijn om met andere actoren samen te werken rond criminaliteit en overlast. Ze bekritisieren de manier van werken die, in hun ogen, regelmatig te vrijblijvend en permissief is richting doelgroepen die voor problemen zorgen in de wijk. Ze signaleren tevens een zwakke informatiepositie van deze organisaties over de doelgroep en onwil om die informatie ook met ‘partners’ in het lokale veiligheidsbeleid te delen. Bestuurders en ambtenaren nemen het – vooral in Antwerpen – echter soms ook op voor de ‘sociale sector’. Zij wijzen op hun ondergeschikte positie ten opzichte van meer invloedrijke veiligheidsactoren als politie en justitie. In Rotterdam is dit sentiment minder aanwezig in het veldwerk en spreken bestuurders en ambtenaren over het “*professionaliseren*” van hulpverlenings- en welzijnsorganisaties. Dit duidt onder meer op een minder ideologische en meer pragmatische aanpak van wijkveiligheid.
3. Ten slotte hebben bestuurders en ambtenaren in beide onderzoekslocaties, naast bovenstaande primaire ‘partners’, ook te maken met organisaties die verder van de lokale overheid af staan maar wel belangrijk (kunnen) zijn voor het verbeteren van de wijkveiligheid. Voorbeelden zijn onder meer woningcorporaties en huisvestingsmaatschappijen die verantwoordelijk zijn voor sociale huisvesting. Vooral in Rotterdam oordelen bestuurders en ambtenaren dat de corporatie meer kan doen aan de aanpak van overlastgevende bewoners en de beveiliging van hun panden en de buitenruimte. In Antwerpen schuiven medewerkers van de huisvestingsmaatschappijen aan bij integrale overleggen, maar lijken bestuurders en ambtenaren hen niet als een belangrijke partner te zien. Dit hangt samen met het kleinere aandeel van sociale huurwoningen in de woningvoorraad van deze onderzoekslocatie die vooral bestaat uit particuliere (huur)woningen.

Het regisseren van de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid blijkt in de onderzoekslocaties vaak meer een kwestie van *onderhandelen* dan van *heroveren*, zoals de politiek-bestuurlijke retoriek soms doet vermoeden. Bestuurders en ambtenaren dienen al hun sociale en

strategische competenties aan te spreken in de omgang met professionele actoren, waar ze voor de uitvoering van afhankelijk zijn. Hun benadering is meestal meer *pragmatisch* en *integratief* in plaats van *technocratisch* en *directief*. Deze houdingen hebben grotendeels te maken met de invloed die ze hebben ten aanzien van deze 'partners'. Zo kunnen ze meer eisen stellen aan diensten en organisaties die ze zelf subsidiëren om delen van het beleid rond veiligheid uit voeren (o.a. welzijnsorganisaties), ook al ervaren ze dat dit in de praktijk ook niet altijd zin heeft (b.v. opbouwwerkers die zich verzetten tegen beleid). Ze hebben minder drukmiddelen ten aanzien bovenlokale overheden, woningcorporaties of de politie.

Ze hanteren in de praktijk verschillende strategieën in hun omgang met professionals:

1. *Coalities smeden*
Ze organiseren gezamenlijke overleggen met professionals en initiëren afspraken rond de inzet van preventieve en repressieve interventies in een gebieds- en persoonsgerichte aanpak. Wanneer actoren niet mee willen doen, concentreren ze zich op hun voornaamste partners.
2. *Afstand houden en respecteren van gevoeligheden*
Bestuurders en ambtenaren zijn zich geregeld ook bewust van tegengestelde belangen van 'partners' en proberen onderlinge conflicten te vermijden door niet te veel druk uit te oefenen.
3. *Diplomatie betrachten*
Wanneer de werkwijze van 'partners' en/of de samenwerking met hen moeizaam verloopt, kiezen bestuurders en ambtenaren soms ook voor pogingen om dichterbij elkaar te komen.
4. *Taken zelf (blijven) uitvoeren*
Verschillende taken binnen het lokale veiligheidsbeleid verkiezen bestuurders en ambtenaren om zelf uit te blijven voeren, bijvoorbeeld wanneer ze externe professionals nog onvoldoende vertrouwen en/of ze dit als exclusieve overheidstaken beschouwen (o.a. sociale interventies).
5. *Corrigeren of 'opschalen'*
Ook spreken zij hun 'partners' aan op gemaakte afspraken over hun inzet en resultaten binnen het lokale veiligheidsbeleid. In sommige gevallen besluiten ambtenaren conflicten niet zelf uit te vechten, maar deze vooral op te laten lossen door hogergeplaatste bestuurders en ambtenaren.
6. *Forceren en/of beëindigen van samenwerking*
Bestuurders en ambtenaren stellen eisen aan hun 'partners' in ruil voor subsidies en kunnen deze stopzetten als hier niet aan wordt voldaan. Om meer grip te hebben en coöperatie af te kunnen dwingen, werken ze steeds meer met aanbestedingsprocedures en projectfinanciering.

Een meer zakelijke lokale veiligheidsorganisatie met hardere beleidsafspraken en afrekening op resultaten dwingt tot meer doelgericht werken, maar genereert tegelijk ook spanningen tussen partners met verschillende belangen binnen het 'integrale' veiligheidsbeleid. Het formaliseren van onderlinge verhoudingen via 'integrale actieplannen' en convenanten maakt de speelruimte voor betrokken actoren in beide onderzoekslocaties kleiner. Dit leidt vaak tot meer *afgedwongen samenwerking*. Vooral in Rotterdam geven bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek blijk van een sterke sturing op 'partners' en confrontatie van 'partners' die hun werk, in hun ogen, niet genoeg doen (o.a. via 'stadsmariniers' en opschalingsmogelijkheden). In Antwerpen willen hun collega's dit soms ook, maar hebben die te maken met meer beleidsbarrières (o.a. beperktere beschikbaarheid van middelen en een grotere politiek-bestuurlijke complexiteit). Dergelijke barrières dwingen lokale bestuurders en ambtenaren daar verhoudingsgewijs tot een meer *integratieve benadering* en het vermijden van conflicten met 'partners'. De *noodzakelijke samenwerking* die hier het resultaat van is, maakt het moeilijker om snel een omslag in het veiligheidsbeleid te realiseren maar biedt tegelijkertijd meer ruimte voor belangen van 'partners'.

5.14.5 Samenwerking en spanningen met bewoners(collectieven)

Bestuurders en ambtenaren hebben rond het lokale veiligheidsbeleid ook te maken met wensen en verwachtingen van uiteenlopende bewoners(collectieven). Ze kijken hier verschillend naar en gaan hier in de praktijk ook verschillend mee om. In de eerste plaats zijn ze positief over bewoners(collectieven). Zo tonen ze zich een bewonderaar van het activisme van bewonersgroepen die zich hard maken en inzetten voor hun eigen wijk. Zo wijzen ze op hun gedrevenheid, sociale organisatievermogen en politieke bereik. Ook zijn ze regelmatig gevoelig voor de achterliggende oorzaken van dit activisme, zoals de veranderingen binnen de onderzoekslocaties en de veiligheidsproblemen die daar deels mee samenhangen. Ze hebben vooral waardering voor bewoners(collectieven) die kritisch zijn op het lokale (veiligheids) beleid maar waar nog wel mee te praten valt. Bestuurders en ambtenaren hebben in beide onderzoekslocaties echter soms ook problemen met actieve bewoners. Ze bekritisieren onder meer hun verwachtingen van de lokale overheid, de focus op hun eigen particuliere belangen, hun gebrek aan samenwerking met andere bewoners(collectieven) en een niet altijd integer politiek strategisch handelen om hun agenda voor elkaar te krijgen in de wijk.

Bestuurders en ambtenaren gebruiken in beide onderzoekslocaties verschillende strategieën om met actieve bewoners om te gaan. In de eerste plaats zijn dit strategieën om hen bij het beleid te betrekken:

1. *Informeren*

Ze communiceren beleidsinformatie in de lokale media en organiseren bijeenkomsten waarbij ze bewoners toelichting geven over hun beleidsinzet rond de aanpak van veiligheid in de wijk.

2. *Consulteren*

Daarnaast vragen ze bewoners om feedback en input op dit lokale veiligheidsbeleid via onder meer openbare evaluatiemomenten en besloten overleggen met specifieke belangengroepen.

3. *Participeren*

Ten slotte stellen ze bewoners soms ook in staat om deel te nemen aan het maken van keuzes binnen het beleid (o.a. besteding van middelen) en/of de uitvoering van veiligheidsprojecten.

Daarnaast hanteren bestuurders en ambtenaren diverse strategieën om bewoners op afstand te houden:

1. *Informatievoorziening beperken*

Ze verstrekken bijvoorbeeld weinig tot geen informatie over geregistreerde criminaliteits- en overlastcijfers en gaan maar beperkt in op de precieze beleidsinzet op veiligheid in de wijk.

2. *Contact met bewoners beperken*

Bestuurders en ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het lokale veiligheidsbeleid zijn geregeld afwezig bij publieke bijeenkomsten in de wijk of vertrekken al voor het einde.

3. *Beleid 'verkopen' en 'verdedigen'*

Ze regisseren openbare bijeenkomsten over het lokale veiligheidsbeleid door zelf de agenda te bepalen, sprekers te selecteren en een eigen gespreksleider te kiezen om de regie te behouden. Ze benoemen vooral 'beleidssuccessen' en proberen beleidsbeperkingen vooral te vermijden.

4. *Corrigeren, moraliseren, disciplineren*

Ze dienen bewoners soms ook van replek. Ze gaan in op onjuiste informatie, spreken hen aan op hun eigen gedrag en vragen hen soms zich uit te spreken tegen overlast en criminaliteit.

In beide onderzoekslocaties gebruiken bestuurders en ambtenaren een combinatie van strategieën om bewoners te betrekken dan wel op afstand te houden van lokale beleidsprocessen rond veiligheid. Eén van de belangrijkste lokale verschillen is dat bewonersparticipatie in Rotterdam sterker aanwezig is. Lokale overheidsvertegenwoordigers betrekken er bewoners bij delibererende en handelende vormen van het lokale veiligheidsbeleid, zoals

bij overleggen over de inzet van toezicht en handhaving en het laten deelnemen aan criminaliteitspreventieprojecten. De Antwerpse casus laat zien dat hier geregeld weerstand is vanuit bestuurders en ambtenaren om burgers dit soort verantwoordelijkheden te geven. Het maken en uitvoeren van veiligheidsbeleid wordt hier meer opgevat als een exclusieve taak van de overheid. Dit tekent de verhoudingsgewijs meer hiërarchische verhouding ten opzichte van burgers. In de informatievoorziening en communicatie over veiligheid komt die afstand vanuit de lokale overheid naar burgers tevens naar voren. Zo worden er ook hier openbare informatiemomenten georganiseerd om bewoners te informeren en/of te consulteren over veiligheid en veiligheidsbeleid, maar worden de wijk specifieke criminaliteits- en overlastcijfers niet of slechts in algemene zin met hen gedeeld. Dit is naast een minder op kwantitatieve metingen gebaseerde veiligheidsaanpak en een gepercipieerd risico op mogelijk politiek misbruik van deze cijfers²⁹⁴, ook een voorbeeld van een beperkt vertrouwen in de omgang van burgers met deze informatie. In Rotterdam vullen lokale bestuurders en ambtenaren deze verhoudingsgewijs grotere transparantie – een speerpunt van het lokale veiligheidsbeleid sinds 2002 – aan met een directere benadering van burgers. Hoewel relaties tussen overheidsvertegenwoordigers en burgers over het algemeen informeler zijn, laten bestuurders en ambtenaren het niet na om bewoners expliciet te corrigeren. In Antwerpen is een corrigerende houding richting burgers minder aanwezig in het veldwerk. Dit wijst er op dat bestuurders en ambtenaren zich daar minder sterk voelen staan. Dat komt mede door de minder spectaculaire veiligheidsverbeteringen dan in Rotterdam en de gesignaleerde grotere beleidsmatige barrières. Het past ten slotte ook minder in de politieke cultuur om direct te zijn.

5.14.6 Bestuurders- en ambtenarenperspectieven op de wijk, veiligheid en beleid

Op basis van de interviews, informele gesprekken en observaties van professionele overleggen en publieke bijeenkomsten zijn drie centrale bestuurders- en ambtenarenperspectieven ontwikkeld. Hierbij hebben concepten uit de wetenschappelijke literatuur over veiligheid en beleid mede als inspiratiebron gediend. Deze perspectieven zijn ideaaltypen, wat wil zeggen dat ze ontdaan zijn van alle nuances en details uit de praktijk en vooral de onderscheidende kern van de verschillende denkrichtingen van lokale bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek weergeven. Bestuurders en ambtenaren hanteren in de praktijk verschillende perspectieven, mede afhankelijk van (hun relatie met) de specifieke thematiek, de omstandigheden van wijkveiligheidsproblemen, hun referentiekaders (o.a. eerdere persoonlijke en beroepsmatige ervaringen) en hun handelingsmogelijkheden binnen de politiek-bestuurlijke omgeving.

²⁹⁴ Het Vlaams Blok heeft in het verleden verschillende keren politiegegevens over criminaliteitsregistraties gelekt naar de lokale media.

1. *Sociaal heroverend perspectief*

Bestuurders en ambtenaren focussen in dit perspectief vooral op de ernst en omvang van veiligheidsproblemen. Criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens worden vooral gezien als het gevolg van moreel verval. De perceptie is dat ingrijpende interventies nodig zijn om de wijk weer terug te kunnen geven aan 'nette en brave bewoners' die hun wijk kwijt zijn geraakt aan onaangepaste 'nieuwkomers' met slechte bedoelingen. Vanuit een voornamelijk instrumentele benadering dienen, naast fysieke en sociale maatregelen, vooral bestuurs- en strafrechtelijke interventies ingezet te worden om de openbare orde en veiligheid te herstellen.

2. *Pragmatisch functionalistisch perspectief*

In een tweede perspectief zien bestuurders en ambtenaren onveiligheid vooral als een gevolg van een niet optimaal functionerend 'systeem'. Oorzaken van veiligheidsproblemen worden vooral gezocht in de fysieke staat, de economische status en de sociale samenhang van de wijk. Morele kwalificaties over criminaliteit, overlast en deviant gedrag spelen in de aanpak geen rol. Het gaat om een pragmatische in plaats van een principiële aanpak van criminaliteit en overlast, die er vooral op is gericht om veiligheidsrisico's en kwetsbaarheden van de wijk te repareren.

3. *Sociaal verheffend perspectief*

Veiligheidsproblemen in wijken worden tot slot beschouwd als (in)directe gevolgen van sociale en economische achterstanden van wijkbewoners en mensen die daar anderszins hun toevlucht vinden. Het is vooral een emancipatoir perspectief. Oplossingen voor criminaliteit, overlast en deviant gedrag worden hierin niet gezocht in toezicht, handhaving en/of 'social engineering', maar in het sociale investeren in groepen die krachtiger en weerbaar gemaakt dienen te worden.

Deze drie ideaaltypische perspectieven komen niet in dezelfde mate en wijze voor in het onderzoek in beide locaties. Het *sociaal heroverend perspectief* is verhoudingsgewijs meer dominant aanwezig onder bestuurders en ambtenaren in Rotterdam. De eerdere politiek-bestuurlijke discoursverschuiving naar het meer benoemen en kordaat aanpakken van problemen met sociale en repressieve interventies (vgl. Marks & Van Sluis, 2006) en de grotere institutionalisering en normalisering hiervan speelt hierin een belangrijke rol. Het *pragmatisch functionalistisch perspectief* is tevens meer dominant aanwezig in Rotterdam. Deze fysieke en sociale maakbaarheid van wijken wordt daar meer gefaciliteerd door lokale omstandigheden. Zo beschikt men over een grotere sociale huurwoningenvoorraad en over ruime middelen om als lokale overheid grootschalige ingrepen te kunnen doen. Ook is er vanaf ongeveer de jaren zestig van de vorige eeuw een historie van overheidsbemoeienis met de staat en samenstelling van wijken (vgl. Stoof & Kuenzli, 1993). In Antwerpen speelt mee dat deze interventies steeds meer aanwezig zijn (o.a. als gevolg van Europese investeringsgelden en samenwerking met commerciële vastgoedpartijen). Maar een aantal

lokale factoren vormen hier nog een barrière, zoals een grotere particuliere woningvoorraad en een in het verleden opgebouwde schuldenlast van de stad (vgl. Swyngedouw, 2000). Het *sociaal verheffend perspectief* is ten slotte verhoudingsgewijs meer aanwezig in Antwerpen. Dit hangt onder meer samen met een historisch sterkere positie van het welzijnswerk en hulpverlening in Vlaanderen (vgl. Loopmans, 2007), waardoor een omslag naar een meer op veiligheid georiënteerd beleid op meer verzet is gestuit. Een kanttekening is dat met een rechts-populistisch stadsbestuur het discours onder bestuurders meer op is geschoven richting 'sociale heroovering' (o.a. 'war on drugs'). Bij ambtenaren zal dit gezien hun stabielere positie nog niet zo'n vaart hebben gelopen.

Hoofdstuk 6

Politieperspectieven op veiligheid, beleid en wijk

“Wij leveren papier, gigantische hoeveelheden papier, dat is alles wat wij doen. Wij stellen wat vast. Wij stellen dat op papier en wij sturen dat door naar het parket of naar het stadsbestuur of naar de dienst Integrale Veiligheid. Wij zorgen voor de correcte papierstroom, dat is eigenlijk alles wat wij doen. Dat vind ik hè.” (Antwerpse politiemedewerker, 50 jaar)

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat het over één van de meest belangrijke uitvoerende professionele actoren van het lokale veiligheidsbeleid: politiemedewerkers. Ze komen meestal als eerste in aanraking met veiligheidsproblemen in de wijk. Ook hebben ze, vergeleken met andere professionals, de meeste middelen en bevoegdheden om tegen overlast, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens op te kunnen treden. De vraag is in hoeverre lokale verschillen in de politiek-bestuurlijke dynamiek en de beleidskaders van beide steden het denken en handelen van politiemedewerkers beïnvloeden. Kloppen de veronderstellingen van verschillende Antwerpse bestuurders en ambtenaren uit het vorige hoofdstuk dat het Rotterdamse veiligheidsbeleid vaak repressiever is? En wat zijn effecten van, in het vorige hoofdstuk vastgestelde, lokale verschillen in de lokale politiek-bestuurlijke complexiteit voor het samenwerken van politiemedewerkers met andere niet-politiële partners? Deze vragen worden in dit hoofdstuk beantwoord aan de hand van de interviews met politiemedewerkers en observaties van hun optreden binnen de twee onderzoekslocaties in de praktijk. Politiekorpsen zijn geen abstracte instituten met een eenvormig denken, maar ze zijn opgebouwd uit mensen van vlees en bloed die zelf betekenissen geven aan hun eigen handelen en de context waarbinnen zij dat doen. In die zin is het de vraag in hoeverre het stedelijke beleidsdiscours onderschreven wordt door de politiemedewerkers.

Het hoofdstuk is opgebouwd uit twee delen. De eerste helft gaat over politiemedewerkers en hun perspectieven in Rotterdam. In de tweede helft komen Antwerpse politiemedewerkers aan bod. Als gevolg van de vergelijkende opzet van deze studie komen vier deelthema's in beide locaties aan de orde. De eerste paragraaf van de beide delen bestaat telkens uit een overzicht van de belangrijkste politiediensten en -functionarissen en hun manier van werken aan veiligheid in de onderzoekwijken. Daarna gaat de tweede paragraaf per deel over hun beoordelingen van hun eigen organisatie, zoals de interne aansturing en verhoudingen, de effecten van hun politieoptreden in de wijken, de effectiviteit van hun handelingsmogelijkheden en de waardering die ze geven aan hun werkomstandigheden. Hierop volgend gaan politiemedewerkers in op hun ideeën over hun externe 'partners' in de wijk, zoals lokale politici en bestuurders, beleids- en uitvoerende ambtenaren, welzijnswerkers, hulpverleners, medewerkers van woningcorporaties en -stichtingen, bewoners en de media. Zo beoordelen ze het optreden van deze actoren en gaan ze in op hun beleving van de samenwerking met deze 'partners' in de 'integrale' beleidspraktijk rond veiligheid. Ten slotte komen hun perspectieven op veiligheid, de wijk en beleid aan bod. Hierbij worden drie perspectieven onderscheiden op grond van de interpretatieve technieken²⁹⁵ die ze in de interviews, informele gesprekken en observaties gebruiken:

- a. Het problematiseren en/of stereotyperen van criminaliteit, overlast en deviantie;
- b. Het taxeren van mogelijke risico's op criminaliteit, overlast en deviantie;
- c. Het nuanceren en/of relativiseren van criminaliteit, overlast en deviantie

Het hoofdstuk eindigt met een inventarisatie en duiding van de onderlinge lokale verschillen en de overeenkomsten tussen beide locaties. Deze vergelijking resulteert in enkel conclusies over de relatie tussen het denken van politiemedewerkers over veiligheid en beleid binnen de lokale context van de wijk en het 'nieuwe' lokale veiligheidsbeleid in de twee steden sinds de eeuwwisseling. Daarnaast worden in de conclusies ook de vragen uit deze inleiding beantwoord.

²⁹⁵ Politiemedewerkers gebruiken ook vaak eigen uitdrukkingen en benamingen om hun handelingen onder woorden te brengen. Deze zijn in de lopende tekst tussen aanhalingstekens aangegeven.

Deel I Het Oude Westen

6.2 Kenmerken Politie Rotterdam Rijnmond

Tijdens het veldonderzoek is er nog sprake van 26 regiokorpsen.²⁹⁶ Het politiekorps Rotterdam Rijnmond is geografisch opgedeeld in negen politiedistricten. Elk district bestaat uit vier ‘processen’, waaronder de wijkpolitie, directe hulpverlening (DHV), de opsporing en een dienst voor de opname van aangiftes en meldingen en het ontvangen van bezoekers van de politiebureaus. Daarnaast zijn er coördinatoren die vanuit het district betrokken zijn bij de gezamenlijke aanpak van overlastgevers en veelplegers samen met partners buiten de politie, zoals justitie, zorg en welzijn. Er zijn ook regionale diensten die deze politiedistricten bij staan op het vlak van opsporing, operationele ondersteuning, de aanhouding van vuurwapengevaarlijk personen en analyses van politieregistraties. Het proces van de wijkpolitie bestaat binnen een politiedistrict uit diverse wijkteams. Deze wijkteams bestaan uit een chef, operationele brigadiers, hoofdagenten, buurtagenten en diverse aspiranten. In de wijk is op dat moment ook een drugs- en overlastteam. De coördinator (28) omschrijft het takenpakket als volgt:

“Bij ons moet je het echt zien als drugsgelateerde overlast en vooral het strafrechtelijke, maar ook het verbeteren van de woonbeleving van de bewoners. En het stukje veiliger maken in de wijk, en het ontmoedigen van dealers en junks om zich in deze wijk op te houden.”

De lokale politie heeft verschillende preventieve en repressieve bevoegdheden tot haar beschikking om overlast en criminaliteit te kunnen bestrijden, zoals diverse strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen gericht op personen en panden. De politie richt zich op groepen als harddrugsdealers en –gebruikers, prostituees, overlastgevende jongeren en problematische panden in de wijk. Eerst komen preventieve politiebevoegdheden aan bod en daarna wordt ingegaan op de repressieve bevoegdheden.

Wijk- en buurtagenten houden toezicht in de wijk. Ze werken in het ‘nieuwe veiligheidsbeleid’ ook intensiever samen met partners, zoals medewerkers van het Openbaar Ministerie, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst en Stadtoezicht. Ze bespreken hiermee bekende ‘overlastgevers’ in de wijk. Op stedelijk niveau kijkt de PGA-coördinator van het politiedistrict samen met deze partners naar de mogelijkheden voor justitiële en zorgtrajecten voor ‘veelplegers’ en ‘overlastgevers’.²⁹⁷ Op wijkniveau inventariseren en monitoren de buurtagenten met de stadsmarinier, de traject- en ketenregisseur van de GGD en

²⁹⁶ In dit hoofdstuk gaat het over de situatie van voor de reorganisatie naar een Nationale Politie met de Politiewet 2012. Momenteel is er één Landelijke Eenheid en tien regionale eenheden verdeeld in politiedistricten met daaronder de districtsrecherche en diverse ‘basisteams’.

²⁹⁷ Voor structurele overlastgevers en veelplegers vindt de afstemming van deze persoonsgerichte aanpak plaats via het Veiligheidshuis.

Stadstoezicht problematische personen om gericht in te kunnen grijpen als er problemen zijn of dreigen te ontstaan. Zo houden medewerkers van Stadstoezicht een bestand bij van personen die zij dagelijks tegenkomen. Uit deze lijst stellen ze per maand een ‘top twaalf’ samen waar ze op inzoomen. Wijkagenten en een jeugdcoördinator van het politiedistrict participeren tevens in een integraal overleg over (groepen) jongeren die voor overlast zorgen in de wijk.²⁹⁸ Ze brengen deze in kaart en maken samen een aanpak op maat per jongere, gericht op de persoon, de groep en zijn of haar omgeving. Wijk- en buurtagenten onderhouden daarnaast preventief contact met jongeren en halen degenen die ze verdenken van strafbare feiten uit de anonimiteit door ze ‘hinderlijk’ te volgen.²⁹⁹

3 april 2009, 14.00 uur, West-Kruiskade / 1^{ste} Middellandstraat

Tijdens een voetpatrouille van twee wijkagenten over de West-Kruiskade ziet één van hen een jongen van Marokkaanse origine verdacht stilstaan tegenover de tramhalte bij het Tiendplein. Hij gaat recht achter deze jongen staan zonder iets tegen hem te zeggen. De jongen merkt zijn aanwezigheid op en vraagt of hij daar niet mag staan. Vervolgens steekt hij alsnog over met een Surinaamse jongen met lange dreadlocks en een petje en loopt met hem richting het Tiendplein. Volgens de wijkagent is dit waarschijnlijk de dealer waar de jongen voor werkt.

De wijkpolitie richt zich ook op ‘overlastgevende panden’. Buurtagenten onderhouden contacten met maatschappelijke organisaties en opvangvoorzieningen in de wijk. Daarnaast bezoeken ze woningen en horecagelegenheden waar overlastsignalen over binnenkomen van professionals en bewoners. Ze verkennen wat er zich op dit soort plekken ‘achter de voordeur’ afspeelt. Buurtagenten participeren in een maandelijks overleg met medewerkers van de deelgemeente, de woningcorporatie en het lokale opbouwwerk om signalen over panden in de wijk te bespreken en hun vervolgstappen af te stemmen.

De politie heeft ook diverse strafrechtelijke mogelijkheden. De wijkpolitie zoomt bijvoorbeeld in op een ‘top tien’ van harddrugsdealers om via ‘dossieropbouw’ tot hogere gevangenisstraffen te komen. Politimedewerkers houden kopers bijvoorbeeld aan op grond van aanwijzingen van een collega die meekijkt via toezichtcamera’s in de wijk. Via deze ‘schepacties’ verzamelt het drugs- en overlastteam verklaringen van klanten tegen harddrugsdealers. Daarnaast zorgt dit team in overleg met de officier van justitie³⁰⁰ voor ‘stelselmatige observaties’ van ‘drugspanden’ om huisdealers aan te kunnen houden en eventueel tot een ‘doorzoeking’ te komen. Hierbij kan de wijkpolitie ondersteuning vragen van een Regionale Interventie Eenheid (RIE), wiens leden in burger personen kunnen aanhouden. Een officier van justitie heeft minstens twee verklaringen tegen een drugsdealer

²⁹⁸ Dit is de in het vorige hoofdstuk geïntroduceerde deelgemeentelijke ‘groepsaanpak’ die is gebaseerd op de ‘Beke-methode’.

²⁹⁹ Dit noemt de politie ‘very irritating policing’ (VIP) en wordt aangeduid als het ‘verstoren’ van dergelijke ‘doelwitten’.

³⁰⁰ De officier van justitie stuurt de regiopolitie aan rond de strafrechtelijke handhaving van de openbare orde en veiligheid.

nodig om toestemming te geven voor een observatie van een pand. Bij het aantreffen van harddrugs of meer dan de wettelijk gedoogde hoeveelheid softdrugs kan de politie een woning via de Opiumwet sluiten. De wijkpolitie zet ook in op het ontmoedigen van criminaliteit via een zogenaamde 'patseraanpak' om ook zo op te treden tegen het witwassen van crimineel geld.³⁰¹ Die aanpak houdt in dat bestuurders van dure auto's aan de kant worden gezet om ze te laten verantwoorden waar ze deze mee betaald hebben. Ook wordt gekeken naar kentekens die geregistreerd staan voor openstaande boetes en andere overtredingen.³⁰²

De politie maakt ook gebruik van haar bestuursrechtelijke bevoegdheden. Zo kent het Rotterdamse politiereglement – de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) – bestuurlijke bevoegdheden om tegen 'dealactiviteiten' op te kunnen treden. Dit zijn gedragingen die het dealen van drugs mogelijk maken, zoals het zich ophouden in de openbare ruimte waarbij de politie de indruk heeft dat er drugs aangeboden en/of verkocht worden of wordt aangeboden om deze elders te verkrijgen. De politie mag zich hierbij baseren op haar ervaringskennis en concrete omstandigheden als interacties van verdachte personen met voorbijgangers.³⁰³ Tijdens de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw zijn er ook verschillende bestuurlijke bevoegdheden ontwikkeld om drugspanden te sluiten (vgl. Van der Torre, 1996; Blom, 1998; Hennekes, 2007).³⁰⁴ De politie kan via een 'rapportage van bevindingen' een sluiting vragen. De burgemeester dient het dealen van drugs vanuit het pand vervolgens 'aannemelijk' te maken bij de bestuursrechter. Ook bij geluidsoverlast, geweldsincidenten of de vondst van wapens kan de politie samen met de lokale overheid een procedure voor een bestuurlijke sluiting starten.³⁰⁵ De eigenaar en/of exploitant van het pand kan hiertegen bezwaar maken in een 'zienswijzegesprek'. De politie kan panden tevens controleren als onderdeel van een preventieve fouilleeractie in de wijk. De burgemeester dient het gebied hiervoor eerst als een 'veiligheidsrisicogebied' aan te wijzen. De politie mag horecapanden enkel aselekt controleren, omdat het anders een strafrechtelijke 'doorzoeking' is en daar gelden zwaardere juridische eisen voor. Daarnaast kunnen politiemedewerkers 'overlastgevers' na twee waarschuwingen ook een 'gebiedsontzegging' opleggen, waarvan de overtreding geldt als een misdrijf dat strafrechtelijk af kan worden gedaan. Via het 'stapelen' van bestuurlijke boetes kunnen problematische overlastgevers via de persoonsgerichte aanpak (PGA) tijdelijk van de straat gehaald worden en in een gesloten instellingen buiten

³⁰¹ De juridische basis voor deze aanpak tegen witwassen is art. 420 Wetboek van Strafrecht.

³⁰² Dit noemen ze ANPR-acties die bestaan uit het scannen van kentekenplaten van voertuigen met een laser gun.

³⁰³ Gemeentebld 2004, Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam, p. 167-168.

³⁰⁴ Een voorbeeld is Operatie Victor die in de zomer van 1995 startte en waarbij de politie drugsverslaafden, -dealers, en -runners gedurende enkele maanden zoveel mogelijk oppakte via de Algemene Plaatselijke Verordening.

³⁰⁵ Dit artikel 174a Gemeentewet is een reactie van de wetgever op de uitspraak van de Raad van State om het langdurig sluiten van dealpanden op basis van de APV af te keuren als een schending van het recht op een 'persoonlijke levenssfeer'.

de stad geplaatst worden.³⁰⁶ Ook kunnen er bestuurlijke boetes uitgeschreven worden aan jongeren die (overlastgevend) ‘samenscholen’ in de buitenruimte.

6.3 Politieperspectieven op de politieke praktijk rond veiligheid

Politiemedewerkers hebben verschillende ervaringen en meningen over het functioneren van hun eigen organisatie. In deze paragraaf komen drie thema's aan de orde: 1) interne verhoudingen binnen het politiekorps, 2) 'effecten' van het politietoedelen in de wijk en 3) problemen die ze ervaren bij de uitvoering van hun taken en verantwoordelijkheden. De respondenten spreken tevens over barrières bij de uitvoering van het 'nieuwe' lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling.

6.3.1 Verhoudingen binnen het Rotterdamse politiekorps

Politiemedewerkers beleven de verhoudingen binnen het Rotterdamse politiekorps verschillend. Ze stellen dat er onder meer sprake is van problemen rond de aansturing van het district. Zo geven ze aan dat het intern onrustig is geweest en wijzen op verdeeldheid tussen medewerkers en een gebrek aan verantwoordelijkheidsbesef voor het gezamenlijk uitvoeren van hun taken in de wijk. Zo ervoer een wijkteamchef (53) in het begin dat zijn medewerkers weinig initiatief namen en leidinggevers vaak wantrouwden. Hij signaleert een gebrek aan onderling vertrouwen en koppelt dit aan een directieve aansturing en 'afrekencultuur' die er volgens hem onder zijn voorgangers bestond. Zo "tikten" deze hun personeel in het verleden direct "af" als er fouten waren gemaakt. Uitvoerende medewerkers klagen zelf ook over leden van de districtsleiding die ze arrogant vinden. Sommige medewerkers zien ook symboolwerking in het feit dat in het wijkbureau de districtsleiding niet alleen hiërarchisch maar ook fysiek een verdieping boven het wijkteam zit. Uitvoerende medewerkers hebben tevens weinig affiniteit met de wijkteam- en districtsleiding, omdat de samenstelling hiervan regelmatig wijzigt.

Binnen het politiedistrict zijn er volgens politiemedewerkers soms ook spanningen tussen de verschillende 'processen'. De samenwerking tussen de 'opsporing', de 'directe hulpverlening' (DHV) en de 'wijkpolitie' verloopt volgens hen niet optimaal. Zo zijn opsporingsmedewerkers vaak kritisch op het repressieve optreden van collega's in de wijk en bij de DHV tegen overlast. Dit optreden leidt in hun ogen vaak tot zaken die voor hen weinig prioriteit hebben maar veel tijd en capaciteit kosten, zoals een belediging van een politiemedewerker. Een repressieve houding van medewerkers op straat vergroot volgens hen dit soort 'niet opsporingswaardige zaken'. Rechercheurs sturen jongeren die alleen voor overlast zijn aangehouden vaak snel weer weg met een bestuurlijke boete. Voor hen zijn die 'kleine' overlastzaken niet interessant.

³⁰⁶ Deze maatregel Instelling Stelselmatige Dader (ISD) is de opvolger van de maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV). In de praktijk houdt het in dat meer- en veelplegers via de rechter gedwongen geplaatst kunnen worden in een gesloten voorziening in Groningen.

Ze richten zich liever op ernstige overlast en criminaliteit. Ze vinden signalen van de wijkpolitie over drugscriminaliteit ook vaak niet serieus genoeg om er een onderzoek voor op te starten, zoals een 47-jarige opsporingsmedewerker in het politiedistrict aangeeft:

“Op het moment dat het hier erg druk is met het incidentgericht, dus als er heel veel zaken binnenkomen die niks met drugs te maken hebben uit het Oude Westen, dan zie je dus dat wij sneller geneigd zijn, en ik zelf ook, om even de andere kant op te kijken, want wij hebben er zelf natuurlijk geen last van. Laat ik daar heel duidelijk over zijn. Daarnaast zie ik ook dat de junk die voor ons op straat ligt en die dus bij die plaatselijke dealer is...ja, die is ook niet interessant voor ons. Ik begrijp heel goed dat de bewoners daar last van hebben en vanuit de wijk[politie] snap ik het ook, maar als opsporing nog niet. Het is niet meer dan incidentgericht: breng hem maar binnen en zet hem maar naast die winkeldief. Dat heeft voor ons niet meer prioriteit. Het wordt pas anders als vanuit de districtssturing duidelijk problemen worden aangegeven. ‘De mensen klagen om die en die reden’. En dat is dan iets wat ons natuurlijk moet gaan triggeren, want als we dat niet doen, dan blijven die vragen terugkomen bij ons. Dan zeggen ze: ‘Waarom doet de opsporing niks? Wat hebben jullie er aan gedaan?’”

Politiemedewerkers geven dus aan dat zij niet alleen moeten samenwerken met andere ‘processen’ in de organisatie maar ook de belangen van hun eigen afdeling moeten bewaken. Ze concurreren in de eigen organisatie met andere diensten op basis van taakafspraken en resultaten, waardoor ze vaak een afweging moeten maken of een zaak kans van slagen heeft zonder dat de districtsleiding er voortijdig de “stekker uittrekt” of andere diensten ze overnemen. Ze kunnen opsporingsonderzoeken soms ook kwijtraken aan bovenlokale politiediensten, zoals de regionale en landelijke recherche, wanneer ze het niveau van de wijk en het district ontstijgen.

Tevens klagen deze opsporingsmedewerkers over de professionaliteit van de wijkpolitie. Ze bekritisieren bijvoorbeeld medewerkers die zonder overleg met de officier van justitie een pand binnen gaan en daarmee de juridische voorwaarden schenden van bijzondere opsporingsmiddelen. Deze collega’s maken soms ook kansrijke zaken om op “door te stappen” onmogelijk door niet eerst met de opsporing te overleggen over het reserveren van voldoende capaciteit. Medewerkers van de wijkpolitie geven op hun beurt aan dat de opsporing in hun ogen overlastsignalen uit de wijk niet snel genoeg oppakt. Zij voelen zich in de wijk regelmatig aangesproken door bewoners die van hen meer inzet verwachten op signalen die ze doorspelen over drugsoverlast in de wijk. Zij hebben belang bij zichtbare resultaten op korte termijn. Een medewerker van het drugs- en overlastteam (28) richt zich bijvoorbeeld juist op snelle sluiting van drugspanden maar loopt vaak tegen barrières aan:

“Het is lastig omdat je vaak een onderbezetting hebt om bepaalde doelstellingen te bereiken. Ik heb nu een pand op het oog en het liefst zou ik zeggen: als we genoeg bevindingen hebben, dan wil ik daar het liefst, drie keer 24 uur dat daar iemand op dat pand gaat zitten, maar we hebben daar niet de capaciteit voor. De RIE [regionale inlichtingen eenheid] bijvoorbeeld, die kunnen ook niet altijd. Ik kan niet zeggen: jullie moeten drie keer 24 uur gaan posten op een pand. Dan zeggen zij: ‘Ja, ik ben achterlijk. Ik draai hoogstens een dienst van acht uur’. Maar het liefst zou ik dat doen, om gelijk zo snel mogelijk heel veel informatie te verzamelen en daar gebruik van te maken en zo snel mogelijk op zo’n pand in te gaan stappen om daar aanhoudingen te kunnen gaan doen en het liefst een beetje drugs aan te treffen. Dan kan ik een pand sluiten en dan kan het heel snel gaan. Maar door de onderbezetting is dat moeilijk om dat te bereiken.”

Wijkmedewerkers klagen ook over het optreden van medewerkers van de DHV die werken op basis van meldingen van overlast en criminaliteit. Deze hebben minder achtergrondkennis van problemen en personen waar ze mee te maken krijgen en richten zich meer op handhaving van de openbare orde. Ook bekritisieren wijkmedewerkers regelmatig hun sociale vaardigheden. Ze voelen zich regelmatig geconfronteerd met negatieve reacties in de wijk als hun collega’s van de DHV hebben opgetreden. Ze hebben het gevoel dat bewoners hen hierdoor minder vertrouwen. Jongeren maken in hun ogen bijvoorbeeld weinig onderscheid tussen specifieke politiemedewerkers. Tevens klagen ze over het handelen van collega’s bij de aanpak van andere doelgroepen. Zo laakt een PGA-coördinator (42) medewerkers van de DHV die personen verbaliseren voor ‘overlast’, die ze in zijn ogen echter door dienen te sturen naar de zorg. Hoewel hij begrip opbrengt voor de belangen en de beperkte tijd die deze collega’s hebben, draagt dit volgens hem niet bij aan een structurele oplossing van ‘overlast’.

“En dan zegt de politie: ‘Ja, die man is gek. Daar moet je iets aan doen.’ Ja, die man is niet alleen gek, die heeft echt een probleem. Die man is zwak begaafd. Ik heb ooit eens een keer een man bij de politie gehad, die kreeg de ene na de andere bekeuring, maar die wist helemaal niet wat dat was, dat snapte hij niet. Die man had een IQ van 40 of 50 of zo. En er was geen enkele politieman die dan zei van: ‘Volgens mij moeten wij een keer met die man naar de zorg, een psychiater of de BAVO.’ Nee, hier: een bekeuring. Dat is echt serieus waar. Dan stond die man daar zo te kijken en die stopte dat dan zo in zijn zakje en die ging dan weer verder. Nou, je moet je schamen, echt. Dat vind ik echt... En dan zeggen van: ‘Wij zijn niet van de zorg.’ Ja, maar volgende week heb je hem toch weer? Die man, die begrijpt het niet hoor.”

Daarnaast wijzen politiemedewerkers niet alleen op deze spanningen tussen maar ook op spanningen binnen deze ‘processen’ van het politiedistrict. Zo spreekt één van de wijkteamchefs

over conflicten binnen het wijkteam over de te volgen werkwijze(n). In de uitvoering komen bemiddelend en kordaat optreden naast elkaar voor. Er zijn wijk- en buurtagenten die actief contact zoeken met jongeren. Zo is er een buurtagent die bijvoorbeeld meetraint bij een thaiboksschool en een wijkmedewerker die op de verschillende basisscholen in de wijk preventielessen verzorgt. Daarnaast zijn er ook medewerkers die op straat preventief contact zoeken met jongeren in de wijk. Zij geven aan dat ze liever willen weten waar deze jongeren uithangen, dan ze uit het zicht te verliezen door telkens repressief tegen hen op te treden. Er zijn echter ook verschillende medewerkers van het wijkteam die hun contact met jongeren beperken. Dit heeft soms te maken met hun repressievere benadering. Zo treden sommige wijkagenten vooral handhavend op tegen jongeren als ze hier mogelijkheden voor zien, zoals het controleren en verbaliseren voor 'samenscholing' en het roken van softdrugs in de openbare ruimte. Agenten met een bemiddelende taak en houding vermijden soms ook contacten met bepaalde jongeren, als ze te weinig ruimte zien en/of willen bieden voor preventieve actie. Daarnaast speelt mee dat ook zij niet de indruk willen achterlaten dat ze overlast en criminaliteit tolereren. Ze categoriseren jongeren in de wijk vaak op basis van betrouwbaarheid. Problemen uit het verleden spelen daarbij een rol. Zo mag een jongen van Marokkaanse afkomst uit de wijk van een buurtagent niet mee met een bezoek van bewoners en professionals aan Antwerpen Noord. Hij ziet hem als een 'negatieve leider' die dit bezoek in zijn ogen niet heeft verdiend. Een andere collega loopt tijdens een dienst een blokje om voor een jongen met een niet-Nederlands uiterlijk die volgens hem eerder is neergeschoten in een drugsconflict. Twee buurtagenten negeren tijdens een observatie enkele jongeren die staan te helpen bij een barbecue voor het buurthuis, terwijl ze kleine kinderen die naar hen toe komen gerend uitvoerig aandacht geven.

6.3.2 Coping met spanningen en beperkingen binnen de politieorganisatie

Politiemedewerkers gaan verschillend om met de spanningen binnen de organisatie en de beperkingen van de aanpak op overlast en criminaliteit. Sommige politiemedewerkers ervaren een hoge werkdruk. Zo geven leidinggevenden aan dat ze vaak weinig tijd hebben om zich te verdiepen in interventies en aanpakken die elders plaatsvinden. Ze wijzen op verschillende overleggen waar ze bij moeten zitten en de afhandeling van de dagelijkse gang van zaken om hun afdeling(en) draaiende te houden. Op het vlak van de operationele aansturing van het uitvoerend personeel ervaren ze ook druk. De ene chef heeft meer problemen in het omgaan met fricties binnen het wijkteam dan de andere. Zo probeert de één de touwtjes strakker in handen te houden, terwijl de ander eenheid poogt te creëren door middel van het geven van vertrouwen. Het politieke belang van het realiseren van cijfermatig aantoonbare 'veiligheidsresultaten' speelt ook een rol in de beleving van het politiewerk door medewerkers in de wijk. Ze ervaren in verschillende mate druk om overlast en criminaliteit in de wijk te verbeteren, als er bijvoorbeeld veel bewonersklachten zijn binnengekomen en de burgemeester eist dat er extra acties moeten plaatsvinden. Leidinggevenden moeten zich

ook regelmatig verantwoorden voor de behaalde ‘output’ van hun team bij hun ‘meerdere’ en richting de burgemeester als de lokale ‘veiligheidsbaas’.

Medewerkers in de uitvoering hebben minder direct te maken met het verantwoorden van hun (cijfermatige) prestaties. Zo hebben buurtagenten in de wijk overwegend het gevoel dat ze voldoende speelruimte hebben om hun werk te kunnen doen. Ze hebben in hun beleving vaak voldoende tijd om in de wijk aanwezig te zijn en met bewoners en ondernemers te spreken.³⁰⁷ Tevens hebben ze weinig bezwaren tegen hun deelname aan ‘integrale’ overleggen en samenwerkingsverbanden rond overlast, criminaliteit en zorg in de wijk. Hun contacten met hun niet-politiële partners in de wijk lijken vaak informeel, ook al klagen ze wel eens over informatieverstrekking van deze professionals. Ze lijken zich ook niet zo snel druk te maken over beleidsdruk, omdat ze vooral hun eigen buurt draaien. Intern speelt de druk om op korte termijn veiligheidssuccessen te moeten boeken vooral een belangrijke rol in de tevredenheid over het eigen werk voor de jongere en/of nieuwere collega’s in de wijk. Volgens een nieuwe wijkteamchef (53) zorgen tegenvallende resultaten op de Rotterdamse Veiligheidsindex³⁰⁸ bijvoorbeeld regelmatig voor teleurstelling onder deze wijkagenten:

“Voor de collega’s [is het veiligheidsindexcijfer] wel [belangrijk] ja. Ja, er zijn er bij die balen er van als een stekker. Die zeggen: ‘Ik ben dagelijks bezig met die problematiek. Hoe kan het nou dat die mensen [de veiligheid] zo laag scoren, terwijl wij helemaal die beleving niet hebben?’ [...] Ja, ons eigen personeel ja, de meiden en jongens van de vloer om het maar even zo te zeggen die met beide beentjes tussen de mensen staan. Die hebben daar gewoon een andere beleving bij. Die vinden dat een verlies ja, een nederlaag.”

Sommige medewerkers relativeren dit soort uitkomsten door te wijzen op deelscores die gunstig zijn, zoals de tevredenheid van bewoners over de politie. Ook wijzen ze op de structurele oorzaken van de problemen die er zijn. De uitkomsten van deze veiligheidsmetingen hebben ook reële consequenties.

Zo hebben ze soms gevolgen voor de middelen waarmee ze moeten werken aan veiligheid en spelen ze een rol in de waardering die ze krijgen voor hun optreden in de wijk. Zo worden ze af en toe op het matje geroepen bij de burgemeester om te verantwoorden waarom de drugsoverlast niet verminderd is in de wijk. Tijdens bijeenkomsten van de Stuurgroep Veilig in de wijk³⁰⁹ worden wijkteamchefs soms persoonlijk aangesproken op klachten van bewoners. Dit soort omstandigheden hebben ook invloed op het werkplezier van politiemedewerkers. Zo zijn er buurt- en wijkagenten die zich in het district laten overplaatsen om elders meer in de luwte te kunnen werken. Maar er zijn ook buurtagenten bij die vooral blijven zitten op

³⁰⁷ Gezien de landelijke norm van één buurtagent op 5000 bewoners (zie: VNG, 2015, ‘Raadgever Lokaal veiligheidsbeleid’, geraadpleegd op 24-6-2016: https://vng.nl/files/vng/raadgever-lokaal-veiligheidsbeleid_20150824.pdf) is het wijkteam ruim bedield met zes buurtagenten op ongeveer 9000 inwoners.

³⁰⁸ Van 2002 tot 2012 scoort de wijk een onvoldoende. Zie hoofdstuk 4 voor een methodologische uitleg hiervan.

³⁰⁹ Die bestaat uit de ‘lokale driehoek’: de burgemeester, de korpschef van de politieregio en de officier van justitie.

hun plek zolang dit mogelijk is, omdat ze daar hun netwerk hebben zitten. In de leiding van het wijkteam en district vinden daarentegen regelmatig wisselingen plaats. Hierdoor zijn de oudgediende buurtagenten tevens min of meer de continue factor van de politie in de wijk.³¹⁰

6.3.3 Effecten van de politieke aanpak van overlast en criminaliteit

De inzet van de politie in de wijk is belangrijk voor de handhaving van de openbare orde en de aanpak van overlast en criminaliteit. Politie medewerkers beleven effecten van hun inzet als politie in de wijk verschillend. Ze onderscheiden positieve effecten als de vermindering van overlast en criminaliteit en de toegenomen contacten met doelgroepen in de wijk. Daarnaast signaleren ze negatieve effecten van hun optreden, zoals selectie en vervanging van 'doelwitten' en ruimtelijke verplaatsing van overlast. Eerst wordt hier ingegaan op de positieve effecten van het politieke optreden op het straatbeeld.

Zichtbaarheid van overlast en criminaliteit

Ontwikkelingen in het lokale veiligheidsbeleid sinds de jaren negentig hebben volgens verschillende politie medewerkers positieve effecten gehad op de veiligheid van de wijk. Ze focussen vooral op de zichtbaarheid van overlast en criminaliteit. Zo zien ze steeds minder drugsdealers en verslaafden op straat. Politie medewerkers wijzen op de invloed van het toegenomen toezicht in de wijk. Vanwege de mobiliteit van harddrugsdealers en -gebruikers surveilleert het wijkteam bijvoorbeeld samen met dat van een aangrenzend politiedistrict. Ze beoordelen de resultaten van deze samenwerking positief. Dit toegenomen surveillancepotentieel vergroot in hun ogen de pakkans en voorkomt de verplaatsing van overlast tussen beide wijken. Een medewerker van het drugs- en overlastteam (28) beschrijft hoe door maximaal bekeuringen uit te schrijven drugsoverlast in haar ogen weg te krijgen is:

“Omdat je in burger door de wijk heenloopt, op een gegeven moment hebben die gasten: elke blanke die op de kade loopt, dan kan wel eens een keer een politieagent zijn. Dus ze vertrouwen het niet meer en ze trekken dus ook weg. Je schrijft het daar ook gewoon weg.”

Daarnaast beschouwen ze de verbetering van het straatbeeld als een succes van het eigen 'lik op stuk beleid'. Ze wijzen op het belang van een snel en meer structureel optreden vanuit politie en justitie in reactie op de overlastklachten van bewoners. Ze zien dit als een belangrijk verschil met de aanpak van drugsoverlast in de jaren tachtig en negentig, toen er in hun ogen veel (verslaafde) dak- en thuislozen op straat waren te zien en waar ze toen zonder deze bestuurlijke bevoegdheden weinig tegen konden doen. Ze wijzen ook op de effecten van de huidige persoonsgerichte aanpak (PGA) en de gedwongen opvang van dak- en thuisloze verslaafden. Een groot deel van deze kwetsbare doelgroepen, heeft de politie met justitie en

³¹⁰ Ook in de jaren na dit veldwerk zijn nog steeds enkele van deze oudere buurtagenten in de wijk actief.

de zorgpartners van de straat gehaald en in ‘opvangtrajecten’ ondergebracht.³¹¹ De meeste politiemedewerkers ervaren dit als een verbetering, zoals een wijkteammedewerker (42):

“Als je het nu al vergelijkt met vijf jaar geleden [2005], als je kijkt hoeveel mensen er nu [2010] al in MO, maatschappelijke opvang zitten dan wel een justitiële titel hebben nu, nou bepaalde opvang hebben, dat is een wereld van verschil. Vroeger kwam je hier het Zeemanshuis uit en struikelde je over die mensen: bedelaars, daklozen, gebruikers, van alles en nog wat. En dat is heel erg veranderd, enorm, in positieve zin.”

Politiemedewerkers ervaren ook positieve effecten van de integrale aanpak van problemen met en rond jongeren. Zo is het volgens de meeste politiemedewerkers nu [2008-2010] relatief rustig op straat. Ze vergelijken de huidige situatie met de jaren negentig, toen er volgens hen bijvoorbeeld regelmatig grote vechtpartijen rond discotheken in de wijk waren.³¹² Over recente incidenten spreken ze niet veel, zoals problemen met jongeren rond het buurthuis in de wijk eind 2007. Ook melden ze weinig actuele incidenten met jongeren in de wijk, ondanks dat er jongeren overlast veroorzaken en strafbare feiten plegen. De focus op de aanpak van de drugsoverlast speelt daarin een belangrijke rol aangezien daar veel capaciteit voor vrijgemaakt wordt om het veiligheidscijfer omhoog te krijgen.

Contact met doelgroepen

Wijkagenten zijn regelmatig positief over hun ervaringen met doelgroepen in de wijk. Ze hebben vaak contact met jongeren en ‘overlastgevers’ vanuit de integrale aanpakken die er vanuit de gemeente zijn. Buurtagenten bezoeken ook regelmatig zorgvoorzieningen die in en rond de wijk gevestigd zijn. Ook komen ze vanuit deze integrale samenwerkingsverbanden met zorginstellingen, de (deel)gemeente en woningcorporatie geregeld bij hulpbehoevende personen over de vloer die woonbegeleiding krijgen.³¹³ Daarnaast investeert de wijkpolitie ook in preventieve relaties met de kinderen en jongeren in de wijk vanuit de veronderstelling dat dit in de toekomst overlast voorkomt en het contact tussen jongeren en de politie verbetert, zoals een wijkagent met een taakaccent voor jeugd (37) vertelt:

“We hebben ook een collega en die doet dan voor het hele Oude Westen zeg maar SAP-lessen, dat is het schooladoptieplan. En dan de ene keer is het over diefstal en de andere keer over vuurwerk en een andere keer over openlijk geweld. Dat ze in ieder geval als ze nog klein zijn, dat ze op de hoogte zijn van wat de gevolgen kunnen zijn, zeg maar als ze op straat wat verkeerd doen en dat ze ook een beetje wennen aan contact met de politie,

³¹¹ De gemeente spreekt over 2900 dak- en thuislozen die tussen 2006 en 2010 van straat zijn gehaald via de Wet Maatschappelijke Opvang. Anno 2016 is buiten de bezoekers van enkele opvangvoorzieningen niet veel meer te zien aan buitenslapers, drugsgebruikers of bedelaars.

³¹² Een bekend voorbeeld is de voormalige uitgaansgelegenheid Nighttown aan het begin van de West-Kruiskade.

³¹³ Dit zijn projecten waarin de woningcorporatie panden ter beschikking stelt aan hulpverlenende instanties.

van euh: hey, dat zijn toch gewoon normale mensen. En als ik haar nu straks voor me zie of buiten op straat buiten schooltijd dat ik haar gewoon normaal kan groeten en mee praten.”

Selectie van ‘doelwitten’³¹⁴

Politiedewerkeren geven aan dat ze voornamelijk drugsdealers op de onderste ladder van criminele organisaties pakken in de wijk. De ‘slimme’ en organiserende types blijven in hun ogen buiten schot. Zij zijn volgens hen moeilijk te pakken door de voorzorgsmaatregelen die zij nemen om niet gezien te worden. Politiedewerkeren hebben daarentegen het idee dat er steeds meer grip is op overlastgevers en straatdealers in de wijk. Zo zien ze tegen hun eigen verwachtingen in ook geen vervanging van de dealers die ze op dat moment van straat halen. Er is door de samenwerking met niet-politiële partners wel sprake van een verbreding naar andere doelgroepen, zoals kwetsbare bewoners die als gevolg van preventieve interventies ‘achter de voordeur’ meer in beeld komen.³¹⁵ Dit zijn naast vereenzaamde en verwaarloosde ouderen ook mensen die harddrugsverslaafd zijn en/of psychische problemen hebben. Zo heeft de vermindering van de zichtbaarheid van (verslaafde) dak- en thuislozen ook geleid tot het verbreden en verleggen van de aandacht naar ‘nieuwe’ doelgroepen. Buurtagenten met een eigen vast werkgebied in de wijk zitten bij dit soort overleggen en integrale aanpakken. Wijkmedewerkeren die surveilleren op straat of collega’s die werken op (spoed)meldingen hebben hier weinig mee te maken.

Verplaatsing van problemen

Politiedewerkeren signaleren regelmatig verplaatsingseffecten die ze toeschrijven aan hun optreden. Degenen die de drugscene midden jaren negentig meegemaakt hebben, signaleren bijvoorbeeld een verschuiving van drugsoverlast door verslaafden naar drugsoverlast door dealers die zich in hun ogen steeds nadrukkelijker manifesteerden in het straatbeeld. In de jaren negentig speelde drugshandel zich volgens hen vooral af in panden. De verkoop was volgens hen daardoor minder zichtbaar. De overlast werd in hun ogen veroorzaakt door de opvallende aanwezigheid van harddrugsverslaafden die voor de drugs, de opvang en de drugshulpverlening naar de wijk kwamen. De aanpak van die drugspanden in de tweede helft van de jaren negentig verplaatste deze handel in hun optiek meer naar de straat. Deze verplaatsing tussen de straat en panden is tegenwoordig afgenomen. De ‘integrale’ aanpak richt zich in toenemende mate op beide plaatsen tegelijk via ‘toezichtmodellen’, ‘pandenoverleggen’ en ‘top tien en top twaalf-aanpakken’ van harddrugsdealers. Het ‘surveillancenet’ is echter niet sluitend. Zo signaleren politiedewerkeren nog steeds ruimtelijke verplaatsingen. Intensivering van toezicht en interventie op en rond de hoofdstraten leidt volgens hen vaak tot verplaatsingen van de drugsoverlast naar de straten, portieken, binnenterreinen

³¹⁴ Dit is een term van politiedewerkeren en hun organisatie die ook werken met ‘hit lists’ en ‘hit targets’.

³¹⁵ Dit gebeurt vanuit het Lokaal Zorgnetwerk (LZN). Sinds 2015 zijn hier de integrale ‘wijkteams’ voor in de plaats gekomen.

en ondergrondse parkeergarages in het middenstuk van de wijk. Zo zien ze dit effect bijvoorbeeld als gevolg van de inzet van cameratoezicht in de hoofdstraten van de wijk. Dit heeft volgens hen daar positieve effecten op het straatbeeld. Dealers en gebruikers laten hun transacties meestal niet in het zicht van de camera's plaatsvinden. De vele zijstraten zijn dan [2009] echter nog steeds kwetsbaar. Hier is het volgens hen moeilijker om controle op te krijgen.³¹⁶

Escalatie van problemen en onveiligheidsbeleving

Politied medewerkers constateren regelmatig ook onbedoelde neveneffecten van hun optreden in de wijk. Ze merken op dat het zichtbaar maken van overlast- en criminaliteitsproblemen soms negatief uitwerkt op de veiligheidsbeleving van bewoners. Ze wijzen op blijvend lage veiligheidsindexcijfers voor de wijk³¹⁷, ondanks hun dagelijkse aanwezigheid en ingrijpen. Ze zien dat er onbedoeld negatieve invloed uit kan gaan van politieel machtsvertoon. Het creëert volgens hen onrust en geeft bewoners mogelijk de indruk dat veiligheidsproblemen er groter zijn dan ze zelf dachten. Een wijkteamchef (53) laat bijvoorbeeld merken dat hij rekening probeert te houden met deze mogelijk negatieve effecten:

“Als mijn mensen acties houden binnen de wijk, probeer ik ze dat ook zoveel mogelijk in het grijs te laten doen. Dus ook wel blauw aanwezig, maar voornamelijk in het grijs, in burger. Bijvoorbeeld een preventief fouilleeractie. Je kan een preventief fouilleeractie gaan houden op de [West-]Kruiskade. Dat kan je met twintig man doen met paarden eromheen 's avonds. Nou, die gasten zijn dan in lichtgevende kleding, van die blaffende figuren erbij, honden. Dat geeft heel veel aandacht. En dan gaat iedereen staan kijken en dat maakt het onveilig. Of je doet het in kleine groepjes van vier en je doet een snelle actie en je zorgt dat de hondenman in de omgeving rondrijdt in het geval je hem nodig hebt. En de paarden kleppen gewoon heen en weer over de Kruiskade. En op het moment dat je ze nodig hebt, dan zijn ze er zo bij. Maar probeer dat zo klein mogelijk en zo snel mogelijk te houden.”

Politied medewerkers in dit onderzoek zijn ook kritisch over nadelige effecten van het in beeld brengen van veiligheidsproblemen. Ze wijzen onder andere op de negatieve effecten van het bekendmaken van bijvoorbeeld 'opgerolde' hennepkwekerijen in woningen in de wijk. Het roept volgens hen mogelijke extra gevoelens van onveiligheid op. Ook wijzen ze in dit verband – net als verschillende bestuurders en beleidsambtenaren in het vorige hoofdstuk – op de in hun ogen nadelige effecten van de media-aandacht voor drugsproblematiek in de wijk. Vooral een documentaire over de politieke aanpak van drugsoverlast in de wijk heeft volgens verschillende wijkmedewerkers geen goed gedaan aan het imago van de wijk en

³¹⁶ Op basis van bijlage I valt op te maken dat de geregistreerde drugsoverlast vooral vanaf 2009/2010 is afgenomen.

³¹⁷ Tussen 2001 en 2006 is het cijfer gestegen van een 1,5 naar een 4,5. In 2008 krijgt de wijk een 3,5 in 2009 een 4,1 en in 2011 een 5,9. In de laatste index oude stijl van 2013 scoort de wijk een 5,3. In 2014 scoort de wijk een 88 en in 2015 een 84 (op de 100) in het wijkprofiel.

de veiligheidsbeleving van haar bewoners.³¹⁸ Sommige medewerkers zijn zich ook bewust van de nadelige gevolgen van een eenzijdig repressief optreden. Buurt- en wijkagenten merken bijvoorbeeld op dat jongeren hun negatieve ervaringen met de politie vaak niet snel vergeten, waardoor het volgens hen moeilijk is om hun vertrouwen te winnen. Ze merken ook op dat jongeren bestuurlijke boetes vaak niet kunnen betalen en hierdoor geregeld verder in de problemen komen. Ze zien ook nadelige effecten van politiecontacten op de toekomstperspectieven van jongeren in de wijk, zoals hun kansen op de arbeidsmarkt. Wijkmedewerkers willen daarnaast ook liever zicht houden op hun doelgroepen in de wijk dan ze continu opjagen en aanpakken. De medewerkers die zelf betrokken zijn bij integrale aanpakken van doelgroepen geloven ook niet in het nut van drang en dwang richting alle lastige personen in de wijk, zoals (verslaafde) dak- en thuislozen. Een deel van deze mensen wil volgens hen ook niet geholpen worden. Zij pleiten daarom voor het behoud van de laagdrempelige opvangplekken in de wijk om ‘overlast’ te beperken in plaats van deze ‘vindplaatsen’ te verwijderen.

6.3.4 Effectiviteit en efficiency van de politieke aanpak van overlast en criminaliteit

In de vorige paragraaf kwamen politiemedewerkers aan het woord over hun beoordeling van effecten van hun optreden in de wijk. In deze paragraaf staan hun beoordeling van de effectiviteit van hun aanpak in de wijk centraal. Ze baseren deze op de door hen ervaren kwaliteiten en beperkingen van beleidskaders en bevoegdheden waarmee ze dienen te werken aan de preventie en repressie van overlast en criminaliteit.

Doeltreffendheid & doelmatigheid

Politiemedewerkers geven aan dat een uitgebreid bevoegdhedenpakket nog geen garantie vormt voor een effectieve aanpak van overlast en criminaliteit. Zo klagen ze regelmatig over beperkingen van hun strafrechtelijke bevoegdheden. Ze vinden de bewijslast die er aan verbonden is vaak een probleem om er snel genoeg mee in te kunnen grijpen. Ze hebben in hun ogen moeilijk te vergaren bewijs nodig om toestemming te kunnen krijgen van een officier van justitie en/of rechter-commissaris voor bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals een ‘stelselmatige observatie’ of ‘doorzoeking’ van een woning. Ook zijn drugsdealers en ‘runners’ volgens hen bijvoorbeeld vaak moeilijk te pakken. Ze zien dat personen op straat geld aan elkaar overhandigen, maar ze kunnen hen vaak moeilijk betrappen op het bezit van harddrugs. Ze wijzen op de voorzorgsmaatregelen die dealers en ‘drugsridders’ nemen. Zo hebben ze meestal weinig drugs op zak en gooien die snel weg als ze betrapt dreigen te worden. Het kost volgens opsporingsmedewerkers vaak te veel capaciteit om hierin met opsporing te investeren. Daar zijn het in hun ogen ook vaak te “*kleine spelers*” voor. Ook blijkt de ‘patseraanpak’ tegen het ‘witwassen’ van drugsgeld in de praktijk moeilijk.

³¹⁸ NCRV Dokument ‘Operatie Hardslag’, Casper Haspels en Jos Kuijer, uitgezonden op 20-10-2008.

Bezittingen van ‘verdachte personen’ staan vaak niet op hun eigen naam, zoals dure auto’s waarmee ze door de wijk rijden. Ook zijn autoverhuurbedrijven volgens hen juridisch vaak moeilijk verantwoordelijk te stellen voor het faciliteren van strafbare gedragingen.³¹⁹ Wegens moeilijkheden die politiemedewerkers signaleren rond strafrechtelijke bevoegdheden, treden ze vooral bestuurlijk op tegen overlast die ‘verdachte personen’ in hun ogen veroorzaken. Ze proberen overlast met openbare ordemaatregelen te voorkomen en aan te pakken. Ook hier merken ze juridische beperkingen ten aanzien van de slagkracht van het bestuurlijk politieoptreden. Zo valt het opleggen van bestuurlijke boetes hen in de praktijk regelmatig tegen. Ze vinden dat de richtlijnen van het Openbaar Ministerie om de ‘overlast’ nauwkeurig te omschrijven in hun ogen veel administratief werk opleveren. Wijkmedewerkers geven ook aan dat de wettelijk verplichte juridische bijstand van verdachten bij het politieverhoor³²⁰ praktische problemen oplevert, onder andere bij de oplegging van een gebiedsontzegging. Omdat een deel van de ‘overlastgevers’ in de wijk geen Nederlands spreekt, is er naast een advocaat ook nog een tolk nodig. Zo geven wijk- en buurtagenten aan soms maar geen verbod op te leggen om te voorkomen dat ze aan een simpel overlastfeit te veel tijd moeten besteden op het politiebureau, waardoor ze niet buiten kunnen lopen om toezicht te houden. Ze vinden dat dit soort regelingen hun mogelijkheden beperken om iemand effectief uit de openbare ruimte te kunnen verwijderen ten behoeve van de openbare orde. Ook de mogelijkheid om iemand met het ‘stapelen’ van overlastboetes tegen zijn of haar zin met drang en dwang van straat te halen blijven in hun ogen vaak beperkt, zolang er daarbij geen sprake is van strafbare feiten. Een PGA-coördinator (42):

“En voordat je justitieel dan ergens in terechtkomt, dan ben je wel even verder hoor, tenzij je misdrijven pleegt, dan gaat het iets harder. Maar stel dat je alleen maar urineert en je drinkt alleen maar bier en je bent vervelend tegen mensen, maar dat is niet genoeg. Dat kun je jaren volhouden. En je ziet er niet uit. En dat is niet genoeg voor een rechterlijke machtiging, want je bent geen gevaar voor jezelf en je bent geen gevaar voor anderen. Je verloedert niet en je denkt: ik vind het allemaal wel best. En gelukkig zijn dat er maar een handje vol en soms komt er zo her en der weleens eentje terug en die zitten dan allemaal weer in een bepaalde setting en dan gaat het weer helemaal mis en dan komt hij weer terug”

Politiemedewerkers merken ook op dat de dagelijkse praktijk ‘integrale’ interventies tegen overlast bemoeilijkt. Interventies kennen in hun ogen soms te rigide protocollen om hier in de praktijk goed mee te kunnen werken. Zo is de deelgemeentelijke ‘integrale aanpak’ van jongerengroepen volgens hen vaak moeilijk toepasbaar, omdat jongeren in de wijk niet

³¹⁹ Die aanpak van dit soort ‘facilitators’ is nog steeds moeizaam, ondanks diverse successen. Zie NOS 14-7-2016: ‘Autoverhuurbedrijven hand in hand met Brabantse drugscriminelen’, Het Parool 30-7-2016: ‘Autoverhuurders hanteren zwarte lijst voor criminelen en helpers’.

³²⁰ Volgens het ‘Salduz-arrest’ van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, heeft iedere verdachte recht op een advocaat.

blijken te passen binnen de definitie van een 'groep'. Er ontbreekt vaak een 'vaste kern' en er zijn geen 'leiders'. Jongeren kennen elkaar uit de wijk en trekken in wisselende samenstelling met elkaar op. Buurtagenten kunnen het stappenplan van deze methodiek vaak niet doorlopen wegens het ontbreken van structurele groepsverbanden. Jongeren zijn dan niet te categoriseren en aan te pakken volgens dit voorgeschreven 'Beke-protocol'.³²¹

Ook signaleren politiemedewerkers geregeld wettelijke beperkingen om informatie te mogen delen met hun partners in het 'nieuwe veiligheidsbeleid'. Privacywetgeving werkt in hun ogen enkel beperkend in de aanpak van concrete problemen in de praktijk. Integrale overleggen met niet-politiële partners over doelgroepen zijn in hun ogen bijvoorbeeld vaak oppervlakkig, omdat ze hier niet mogen spreken over strafbare feiten van individuen of over personen in hun omgeving (o.a. familie, gezin). Zo geeft een jeugdcoördinator van de politie aan dat hij in zijn overleggen met partners rond overlast en criminaliteit van jongeren gebonden is aan voorschriften over wie waar informatie over mag delen. Politiemedewerkers in de uitvoering kunnen deze informatie over personen bijvoorbeeld enkel delen via hogere overlegorganen dan die waar zij zelf bij zitten.³²² Deze procedure bemoeilijkt in zijn ogen de persoonsgerichte aanpak van bijvoorbeeld lastige jongeren. In de praktijk verstrekken buurtagenten daarom regelmatig informeel informatie aan veiligheids- en welzijnspartners buiten convenanten om.

Politiemedewerkers beoordelen de beperkingen van de doeltreffendheid van hun middelen op verschillende manieren. Sommige politiemedewerkers hanteren een *instrumenteel perspectief*. Zij kijken vooral naar het gebruiksgemak en de effectiviteit van hun bevoegdheden. Zo vinden ze vanuit dit perspectief bestuursrechtelijke maatregelen vaak nuttiger dan strafrechtelijke, omdat zij daarmee minder snel vastlopen op de bewijslast. Zo wijst een opsporingsmedewerker op een horecapand dat de burgemeester bestuurlijk sluit als de politie bij een preventieve fouilleeractie cocaïne vindt in een vuilnisbak op het toilet.³²³ Strafrechtelijk is dit onvoldoende om betrokkenheid van de eigenaar bij drugshandel aan te tonen, maar bestuursrechtelijk kan de lokale overheid hem verantwoordelijk houden voor een gebrek aan controle over zijn pand. Sommige politiemedewerkers pleiten voor uitbreiding van hun bevoegdheden. Zo stelt een jeugdcoördinator voor om camerabeelden in de wijk op een groot scherm te projecteren en het fotograferen van 'overlastgevers' om deze nog meer uit de anonimiteit te halen. Er zijn ook politiemedewerkers die tevreden zijn met het niveau van controle dat bereikt is. Meer controle- en interventiemogelijkheden creëert volgens hen niet meer grip. Ze wijzen op neveneffecten als het verlies van contact met en verplaatsing van hun doelgroepen en 'doelwitten'.

Politiemedewerkers met een *rechtsbeschermend perspectief* kijken meer naar de mate waarin de wet voldoende beschermende waarborgen biedt aan doelwitten van politie-

³²¹ Er zijn 'criminele', 'overlastgevende' en 'hinderlijke' groepen en 'domein', 'groeps'- en 'individueelgerichte maatregelen'.

³²² De Regiegroep Groepsaanpak op deelgemeentelijk niveau en het Justitieel Casus Overleg (JCO) op gemeentelijk niveau.

³²³ RTV Rijnmond 13-07-2009, 'Rotterdams café dicht om vermoedelijke cocaïnehandel' (geraadpleegd op 30-09-2011).

interventies. Zo spreken ze hun verbazing uit over het gemak waarmee collega's soms bevoegdheden inzetten tegen overlast en criminaliteit. Politiedeskundigen die de opkomst van het bestuurlijk optreden tegen drugsoverlast in de jaren negentig hebben meegemaakt, kijken vanuit dit perspectief bijvoorbeeld met ongeloof naar de, in hun ogen, regelmatig geringe aanleiding voor het uitschrijven van bestuurlijke overlastboetes door collega's. Een wijkmedewerker (42) is bijvoorbeeld van mening dat de registraties voor drugsoverlast gemakkelijk geconstrueerd kunnen worden:

“De politie was bijvoorbeeld heel erg...Die maakte dan mutaties aan. Dat is echt ongelooflijk hoe dat ging. ‘Drugsoverlast algemeen’, dat was dan de registratie. Dus iemand stond met twee anderen een blowtje te roken. Hup, die namen werden toegevoegd als ‘drugsoverlast algemeen’. De ene registratie na de andere. Er stonden drie gasten bij een drugsdealer dus die anderen zijn ook drugsoverlast aan het veroorzaken. Dus dat werd allemaal gekoppeld. De ene na de andere registratie. En dan doen ze een zoekvraag [in de politieregistraties], weet je wel, een query, en dan [zeiden ze]: ‘We hebben toch een overlast hier, ongelooflijk’. Ja, en dan ging je die registraties langslopen en dan denk je van: dat gaat nergens over.”

Prioriteit & capaciteit

Politiedeskundigen denken dat de wijk voor de politiek en de politie voldoende prioriteit zal blijven behouden gezien haar centrale ligging en de bewonerscollectieven die zich regelmatig laten horen ten aanzien van veiligheidsproblemen. Tegelijk wijzen ze ook op beperkingen in hun capaciteit om voldoende in te kunnen grijpen op alle overlast- en criminaliteitsproblemen in de wijk. Ze hebben geregeld last van onderbezetting afgezet tegen de omvang van de problemen waar ze op dat moment in de wijk aan moeten werken. In de praktijk hebben ze het vooral over de aanpak van drugsoverlast. Het wijkteam verkoopt haar belangen richting haar districtsleiding en nodigt rechters en officieren van justitie uit om de (drugs)aanpak van de wijk hoog op hun agenda te houden. De districtsleiding maakt echter een afweging waar extra inzet kan plaatsvinden. In de ogen van uitvoerende wijkmedewerkers reserveert de districtsleiding minder middelen voor zaken die vaak veel capaciteit kosten, een onzekere afloop hebben en minder bijdragen aan het veiligheidsgevoel van bewoners. Medewerkers hebben daardoor regelmatig het gevoel dat ze niet snel kunnen ingrijpen op bewonerssignalen over drugsoverlast in de wijk. Vaak is die bewonersinformatie te weinig om extra ondersteuning van het districtsmanagement te krijgen. Ook hebben flexibele regionale eenheden, die aanhoudingen kunnen doen bij drugsacties (i.c. de ROG), beperkte capaciteit en diensturen om ingezet te kunnen worden.

Afstemming & communicatie

Extra middelen voor toezicht, opsporing en handhaving blijkt in de praktijk nog geen garantie op een effectiever politieoptreden. Vooral het samenwerken met gelijksoortige

collega's verloopt vaak goed. Zo geven medewerkers van het wijkteam aan een goede samenwerking te hebben met hun collega's in een aangrenzende wijk. Ze patrouilleren gezamenlijk over elkaars wijkgrenzen heen om verplaatsing van drugsoverlast te voorkomen. De samenwerking met collega's van buiten de wijkpolitie verloopt al wat lastiger. De inzet van verschillende soorten politiediensten creëert problemen in de uitvoering van handhavingsacties tegen overlast en criminaliteit door verschillen in kennis van de wijk en belangen in de organisatie. Er zijn praktische problemen in de communicatie en de afstemming tussen diensten die samenwerken rond grotere politieacties tegen drugsoverlast in de wijk, zoals bij de ondersteuning van het drugs- en overlastteam van de wijkpolitie door een flexibel inzetbare ondersteuningseenheid:

13 juli 2010, 15.00–17.00 uur, Sint-Mariastraat

Het drugs- en overlastteam organiseert een observatieactie op een 'drugspand' in de wijk, waar ik ook al eens met een buurtagent binnen ben geweest. Een regionale ondersteuningseenheid, de ROG, 'onderschept' klanten elders in de wijk nadat ze het pand verlaten. Het doel is om twee verklaringen tegen deze 'huisdealer' te verzamelen om via de rechter-commissaris een "*instap*" op de woning te mogen doen. Ze volgen de klanten, voordat ze hen uit het zicht van de dealer kunnen aanhouden. Maar het gaat in dit geval mis wanneer een wijkmedewerker die achter de camera zit een klant probeert te volgen. Ze is hem even kwijt, omdat de camera's in de wijk maar een beperkt bereik hebben. De man verschijnt enige tijd later terug in beeld, als hij in een andere straat uit een andere woning komt. De teamleider van het ROG sommeert zijn medewerkers om tot aanhouding over te gaan. Ze doen dit echter te dicht in de buurt van een woning die bij de wijkpolitie ook bekend staat als een drugspand, maar geen onderdeel is van deze observatieactie. De medewerker achter de camera waarschuwt te laat, waardoor deze politiemensen in burger "*stuk*" zijn. Een man met dreadlocks gebaart vanuit de woning naar een andere man op straat. De ramen gaan dicht. Even later verlaat ook de bewoner van het eerste pand, dat onder observatie staat, zijn woning en stapt in een taxi. De coördinator van het drugs- en overlastteam blaast na overleg met de rechter-commissaris de observatieactie af.

Samenvattend is te zien dat de beoordeling van de effectiviteit van het politiële optreden in de wijk in de ogen van politiemedewerkers in de praktijk wisselende resultaten laat zien. Enerzijds is er onder hen tevredenheid over toegenomen middelen om eerder in te kunnen grijpen tegen overlastvormen die strafrechtelijk niet zijn aan te pakken. Anderzijds passen ze hun verwachtingspatroon ook snel aan en verlangen ze steeds meer interventiemogelijkheden om nog doelgerichter en efficiënter te werken. Dit hangt ook deels samen met de druk vanuit de lokale politiek, de eigen organisatie en bewoners in de wijk die sneller en meer veiligheidsresultaten verwachten, ook omdat dit toegezegd is door de stad.

6.4 Politieperspectieven op (samenwerking met) 'veiligheidspartners'

Politiemedewerkers hebben verschillende ervaringen met hun 'veiligheidspartners' in deze wijk. Deze ervaringen resulteren in een beeld van professionals van verschillende organisaties, zoals lokale bestuurders, ambtenaren, welzijnswerkers, corporatiemedewerkers, bewoners en verschillende media. Eerst komen nu hun meningen over politiek-bestuurlijke actoren aan bod.

6.4.1 Lokale bestuurders en ambtenaren

Politiemedewerkers hebben in hun werk te maken met de lokale politiek-bestuurlijke dynamiek. Het regiokorps staat met betrekking tot de handhaving van de openbare orde³²⁴ onder het beheer van de burgemeester die daarnaast ook de voorzitter is van de 'lokale driehoek'. De burgemeester legt in de gemeenteraad verantwoording af over zijn beleidsbeslissingen. Zo heeft de wijkpolitie te maken met politieke belangen van lokale bestuurders. Deze conflicteren in hun ogen soms met hun professionele belangen. Zo voelen wijkmedewerkers zich plotseling geconfronteerd met een beleidsbeslissing om extra inzet te gaan leveren tegen overlast en criminaliteit in de wijk. Ze krijgen bijvoorbeeld opdracht om met andere diensten, zoals de Vreemdelingenpolitie, een week lang maximaal te controleren en in te grijpen op illegaliteit, drugscriminaliteit en -overlast.³²⁵ De districtsleiding moet alle verlopen van het personeel intrekken om deze inzet op korte termijn te kunnen realiseren. De wijkteamleiding voelt zich gepasseerd in deze besluitvorming en voor een politiek karretje gespannen. Zo komt het in hun ogen bijvoorbeeld vooral de burgemeester goed uit om te laten zien dat hij overlast en criminaliteit in de wijk serieus neemt, ongeacht of de wijkpolitie structureel gevolg kan blijven geven aan deze actie. Wijkmedewerkers geloven ook minder in dit soort politiek geïnitieerde handhavingsacties in de wijk. Ze hebben volgens hen vaak vooral tijdelijke positieve effecten op de wijkveiligheid en dienen vooral de belangen van de politiek. Onder politiemedewerkers leeft soms ook het idee dat het stadsbestuur de drugsoverlast in de wijk niet wil oplossen, om te voorkomen dat die zich over de stad verspreidt en nog moeilijker zal zijn te bestrijden. Ze leiden dit onder meer af uit de beperkte middelen die ze krijgen om dit probleem aan te pakken.

Politiemedewerkers waarderen stedelijke ambtenaren vooral wanneer zij zich bemoeien met het functioneren van de andere organisaties in de wijk. Zo prijst een wijkteamchef de 'aanjaagfunctie' van de 'stadsmarinier' richting partners waar zij ook ontevreden over zijn, zoals de deelgemeente en de woningcorporatie. Maar hij bekritiseert een onderzoek dat deze ambtenaar heeft laten uitvoeren naar het organiseren van het toezicht in de wijk, waar ook de wijkpolitie verantwoordelijk voor is. Een collega uit de wijkteamleiding klaagt

³²⁴ Met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving is de (hoofd)officier van justitie opdrachtgever van de politie in de regio.

³²⁵ In het najaar van 2008 volgt een maand 24 uur controle in de wijk, welke in de eerdergenoemde NCRV-documentaire is getoond.

daarnaast ook over, in zijn ogen, onterechte kritiek van de stadsmarinier op het functioneren van het wijkteam. Ook vinden ze dat het deelgemeentebestuur meer verantwoordelijkheid dient te nemen voor fysieke maatregelen in de wijk om overlast en criminaliteit structureel te helpen beperken, zoals betere straatverlichting.³²⁶ Ze zijn daarnaast ook positief over het ‘deelgemeentelijke interventieteam’. Ze hebben hier vooral voordeel van, omdat deze huisbezoeken van een interventieambtenaar en medewerkers van de woningcorporatie en een energiebedrijf extra informatie over personen in de wijk opleveren die kan helpen om hun werk beter te doen.

Over stedelijke toezichthouders en handhavers zijn politiemedewerkers vaak minder positief gestemd. Ze zijn tevreden over de toename van het aantal toezichthouders in de wijk, maar ze klagen over hun manier van optreden, die in hun ogen vaak leidt tot problemen in de wijk die zij dan moeten oplossen. Zo corrigeert een politie-inspecteur van de districtsrecherche tijdens één van de briefings op het wijkbureau een medewerker van Stadstoezicht die naar zijn mening te enthousiast aankondigt om verkeersovertreders te gaan “pakken” die dag. Hij verwijt hem cowboygedrag, waar zij volgens hem als politie niet op zitten te wachten. Ook dienen wijkagenten de aanhoudingen door deze handhavers uiteindelijk af te handelen, waardoor dit hen alsnog extra werk oplevert in plaats van bespaart. Vaak gaat het in hun ogen dan ook om gevallen waar ze juridisch weinig mee kunnen doen.

31 maart 2009, 16.30–17.00 uur, 1^{ste} Middellandstraat / Tiendplein

Een jongeman komt naar twee medewerkers van Stadstoezicht gelopen, waarmee ik een ronde maak in de wijk. Hij stelt dat hij net is bedreigd op straat door een persoon die hem harddrugs heeft aangeboden. Deze kleine donkere man staat aan de overkant van de straat en komt vervolgens dreigend verhaal halen, waardoor beide handhavers hen uit elkaar moeten houden. De beschuldigde donkere man begint tegen te strubbelen en te schreeuwen. Eén van de twee handhavers probeert hem meteen in de boeien te slaan. De bezoekers van enkele cafés op het plein kijken vanaf het terras geïnteresseerd toe. Enkele jongeren van Marokkaanse origine komen er vervolgens ook bij staan en dagen één van de toezichthouders uit. Ze geloven niet dat hij de handboeien om zal krijgen bij de man. Twee wijkagenten die intussen door de toezichthouders zijn opgeroepen nemen de aangehouden man mee naar het politiebureau om hem af te laten koelen, maar stellen er verder niets mee te kunnen doen. De verklaring van de ‘bedreigde’ man is volgens hen onbetrouwbaar, omdat hij volgens hen naar alcohol ruikt.

6.4.2 Welzijnswerkers en hulpverleners

Politiemedewerkers hebben in de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid regelmatig te maken met verschillende welzijnswerkers in de wijk, zoals jongerenwerkers, (school)

³²⁶ Vanaf 2010 investeren de (deel)gemeente en woningcorporatie in een fysieke en sociaaleconomische aanpak van de West-Kruiskade.

maatschappelijk werkers en opbouwwerkers. Er zijn twee houdingen te onderscheiden: politiemedewerkers die waardering hebben voor de werkwijze van welzijnswerkers en hulpverleners en politiemedewerkers die vooral problemen benoemen die ze met deze professionals in de wijk ervaren. Vooral buurtagenten hebben overwegend een begripvolle houding. Ze zitten regelmatig met welzijnswerkers en hulpverleners in overleggen en samenwerkingsverbanden rond veiligheid en zorg, waar ze samen ‘overlastgevers’ en ‘zorgmijders’ bespreken.³²⁷ Hierin tonen zij zich geduldig en voorstander van het samen optrekken met professionals uit de welzijnssector rond overlastgevende en/of kwetsbare mensen die ze daar samen bespreken.

Andere politiemedewerkers in de wijk zijn minder positief. Ze vinden dat hulpverleners zich bezighouden met “*pappen en nat houden*” in plaats van het voldoende begeleiden van hun cliënten. Ze ervaren regelmatig overlast van woonbegeleidingsprojecten in de wijk, waarbij woningcorporaties panden ter beschikking stelt aan cliënten van zorginstellingen. Zo wijst een wijkagent op een incident in de wijk waarbij een zorgcliënt is overleden die volgens hem weinig weerstand kon bieden aan andere verslaafde personen die zijn woning gebruikten als hun uitvalsbasis. Deze man is uiteindelijk door geweld om het leven gekomen. Ook de aanwezigheid van verschillende zorginstellingen voor drugsverslaafden en/of dak- en thuislozen beoordelen deze politiemedewerkers regelmatig als een risico voor het veiliger en leefbaarder maken van de wijk. Ze vinden dat sommige zorginstellingen hier te weinig rekening mee houden. Politiemedewerkers die veel samenwerken met deze instellingen zijn er minder van overtuigd dat deze voorzieningen een veiligheidsrisico voor de wijk en de omwonenden zijn. Zij stellen vooral dat het zonder deze instellingen lastiger zou zijn om iets aan deze doelgroepen en hun overlast te kunnen doen.

Politiemedewerkers zijn echter vooral ontevreden over het jongerenwerk in de wijk. Zo zien ze die vaak als “*geiten wollen sokken types*” die ze ook associëren met de beleidsvisie uit het verleden. Tot twee decennia geleden – voor de opkomst van het ambulante jongerenwerk – gingen ze als wijkpolitie soms zelf nog mee op weekenden naar de Ardennen. Het begeleiden van jongeren is in hun ogen nu geen taak meer voor de politie. Ze verwachten ook dat het jongerenwerk inmiddels meer inhoudt dan de doelgroep enkel bezig te houden met activiteiten. En ze verwijten jongerenwerkers een gebrek aan professionaliteit. Zo zien ze hen meer als vrienden van overlastgevende jongeren en veel minder als een volwaardige professionele partner binnen het lokale veiligheidsbeleid. Ondanks dat ze wijzen op de spanning voor jongerenwerkers tussen het delen van informatie over jongeren met de politie en het samenwerken met jongeren op basis van vertrouwelijkheid, vinden ze dat deze werkers te vaak aan de kant van de jongeren blijven staan. Ze klagen bijvoorbeeld over het niet melden van strafbare feiten, zoals een opsporingsmedewerker (47) die aangeeft dat criminaliteit niet gedoogd kan worden:

³²⁷ Dit vindt onder meer plaats binnen verschillende samenwerkingsverbanden als het Veiligheidshuis (gemeente), het Lokale Zorgnetwerk (deelgemeente) en het Drugs Overlast en Prostitutieoverleg (wijk).

“Als er criminele activiteiten gepleegd worden, dan moet je je nog afvragen of je daar als jongerenwerker nog op wil zitten, want dan moet je als politie op gaan treden. Kijk, als je als jongerenwerker bij die jongeren komt waar wij het net over hadden met die herrie en die uitlaat en dat geintje en die blow, dan hoeft hij van mij geen informatie te geven. Dan moet hij gewoon zorgen dat die jongens begrijpen wat overlast is en dat hij ze lekker rustig houdt. Maar komen we in misdrijven terecht, nou sorry, daar heb je dan als jongerenwerker niets meer te zoeken.”

Tevens bekritiseren politiemedewerkers de informatiepositie van jongerenwerkers. Zo vinden ze dat jongerenwerkers vaak schermen met ‘goede contacten’ met hun doelgroepen, terwijl ze in de praktijk vaak weinig achtergrondinformatie over jongeren kunnen aanleveren binnen ‘integrale’ overleggen. In hun optiek verschuilen jongerenwerkers zich regelmatig achter hun ‘ambulante’ werkwijze. Zo zijn ze van mening dat jongerenwerkers zich vaak beperken tot hun dagelijkse aanwezigheid op straat, terwijl ze in hun ogen ook op huisbezoek zouden kunnen gaan bij gezinnen van jongeren waar ze problemen rond signaleren. Dat deze aanpak van jongeren door jongerenwerkers eerder tot geëscaleerde verhoudingen heeft geleid in de wijk, brengen ze echter meestal niet ter sprake in deze interviews.³²⁸

6.4.3 Medewerkers van de woningcorporatie

Politiemedewerkers in dit onderzoek zijn ook kritisch over de woningcorporatie die een groot deel van de huurwoningen in de wijk beheert. Corporatiemedewerkers treden in hun ogen bijvoorbeeld te weinig preventief en doortastend op tegen overlast en criminaliteit in en rond hun panden in de wijk. Ze verwijten hen onder andere nalatigheid in het onderhoud en beheer. Zo vervangen ze in hun ogen sloten van kelderboxen en portieken en kapotte lampen niet snel genoeg, waardoor er op die plekken soms drugs- en/of jongerenoverlast ontstaat. Ook laat de corporatie het in hun ogen soms afweten in de aanpak van overlast in en rond woningen. Ze pakken overlastsignalen van andere professionals in integrale overleggen rond overlast en criminaliteit in hun ogen vaak te weinig op. Ze maken volgens hen ook weinig gebruik van beschikbare politie-informatie over overlastgevend panden en bewoners in de wijk. Ze verwijten corporatiemedewerkers *“laksheid”* in de aanpak van hun overlastgevend sociale huurders. Volgens hen wachten ze bijvoorbeeld te lang met het ontbinden van huurcontracten. Ook verlopen ontbindingsprocedures in hun ogen vaak te traag, wanneer er acute en ernstige overlast is voor de buurt. Hoewel ze beseffen dat de corporatie ook financiële belangen heeft en gebonden is aan wetten en regels rond de verhuur van woningen, hebben ze daar in de praktijk vaak minder begrip voor. Ze zijn tevreden over de stadsmarinier en burgemeester die regelmatig bestuurlijke procedures starten om overlastgevend sociale huurwoningen sneller te kunnen sluiten. Ze geven aan dat sneller

³²⁸ Zo is een jongerenwerker bedreigd door jongeren, omdat bekend was geworden dat hij informatie over hen had verstrekt aan de politie.

optreden regelmatig nodig is, omdat bewoners het ook vooral de politie aanrekent als er overlast blijft voortbestaan rond woningen van de corporatie, zoals een medewerker van het wijkteam (28) aangeeft:

“En euh, ja, ketenpartners verzuimen gewoon...ja, ik heb het uit tweede lijn hoor, ik zit zelf niet bij het pandenoverleg. Maar daarvan hoor ik weleens dat ze [medewerkers van de corporatie] gewoon verzuimen om door te stappen op bepaalde problematiek, waardoor het uiteindelijk weer een probleem van de politie wordt. En dan krijgt de buurt weer het idee van: ‘de politie doet er niks aan’, terwijl het in de eerste instantie helemaal geen probleem is van de politie.”

Het negatieve perspectief van politiemedewerkers op de woningcorporatie hangt ook samen met de beleidscontext van dat moment. Het politieke dominante perspectief op woningcorporaties als door winst gedreven bedrijven die hun oorspronkelijke taken rond de ‘sociale volkshuisvesting’³²⁹ hebben verwaarloosd³³⁰, komt ook bij politiemedewerkers in de wijk naar voren. Ze vinden dat de corporatie meer verantwoordelijkheid dient te nemen in de fysieke aanpak van de wijk om veiligheid structureel te kunnen verbeteren. Ze worden hier positiever over, als deze samen met de lokale overheid besluit extra te gaan investeren in één van de winkelstraten³³¹ en een deel van de woningvoorraad in de wijk.

6.4.4 Bewoners(collectieven)

Politiemedewerkers zien bewoners vaak als belangrijke partners in het lokale veiligheidsbeleid. Ze zijn volgens hen hun “ogen en oren in de wijk”. Ze geven regelmatig aan dat ze afhankelijk zijn van de meldingsbereidheid van wijkbewoners. Daarnaast is het bewonersoordeel over het optreden van de politie ook belangrijk voor hen in een tijd van publieke verantwoording en afrekening. Zo claimen ze regelmatig een hoge tevredenheid onder bewoners over hun optreden in de wijk door bijvoorbeeld te wijzen op de Veiligheidsindex op dit punt, ondanks het lang relatief lage totaalcijfer voor de wijk. Ze investeren in het informeren van bewoners over hun aanpak van drugsoverlast, zoals het belang van dossieropbouw tegen harddrugsdealers en drugsbanden. Bewonersparticipatie zien ze ook als een middel om begrip te kweken voor hun optreden in de wijk. Zo is er een project waarin bewoners met buurtagenten, opbouwwerkers en corporatiemedewerkers door de wijk lopen om samen drugsoverlast te inventariseren.³³² De wijkpolitie nodigt bewoners soms ook uit bij officiële gelegenheden. Zo mag een actieve bewoner aanwezig zijn bij het bezoek van diverse officieren van justitie en rechters aan het wijkteam, zodat hij dit kijkt achter de schermen

³²⁹ Deze zijn opgericht om te voorzien in en onderhouden en beheren van voldoende betaalbare (sociale huur)woningen.

³³⁰ Woningstichtingen zijn in Nederland in de jaren negentig geprivatiseerd (vgl. Fabre, 2011).

³³¹ De woningcorporatie investeert samen met de lokale overheid vanaf 2010 negen miljoen euro in de West-Kruiskade.

³³² *Drugs in Kleur* is een project om drugsoverlast in kaart te brengen met behulp van scoringsformulieren en kleurindicaties.

ook weer kan verspreiden onder medebewoners. Buurtagenten en wijkteamchefs zijn ook regelmatig aanwezig bij bewonersbijeenkomsten en -feesten.

Politiemedewerkers hebben in de praktijk uiteenlopende ervaringen en contacten met bewoners. Dit vertaalt zich in verschillende typen die ze onderscheiden. Zo merken ze bijvoorbeeld coöperatieve bewoners op. Ze waarderen in dit opzicht een gevestigde bewonersorganisatie om haar bijdrage aan bewonersparticipatie en sociale cohesie in de wijk. Ze spreken vooral positief over bewoners die met hen samenwerken, zoals in het project tegen drugsoverlast en een project rond 'burgerbestuur'.³³³ Over projecten waarbij de politie een minder grote rol speelt en de resultaten minder direct toepasbaar zijn, laten zij zich vaak minder lovend uit. Zo wijst een wijkagente die werkt met jongeren op bewoners die als 'buurtouders' een oogje in het zeil houden. Ze geeft aan dat deze haar weinig bruikbare informatie geven, omdat deze mensen volgens haar niet als 'verraders' gezien willen worden door wijkjongeren.

Daarnaast signaleren politiemedewerkers tolerante bewoners die minder problemen in de wijk ervaren. In hun ogen hebben deze bewoners weinig last van de overlast en criminaliteit die er geregeld plaatsvindt. Ze zijn volgens hen gewend geraakt aan de aanwezigheid van dealers en gebruikers en betrekken die drugsoverlast, in hun ogen, ook minder op zichzelf. Dergelijke bewoners ervaren deze overlast daardoor vaak als minder bedreigend. Wijkmedewerkers klagen hier soms ook over. Ze vinden dat sommige bewoners overlast- en criminaliteitsproblemen ontkennen en zien dit mede als een oorzaak van het voortbestaan van drugsproblemen in de wijk. Voor hen is dit type bewoners ook problematisch, omdat ze deels afhankelijk zijn van bewonersmeldingen en aangiften om op te kunnen treden tegen overlast en criminaliteit. Politiemedewerkers begrijpen echter tegelijkertijd ook dat sommige bewoners inmiddels minder geloof hebben in het nut van het melden van overlast, omdat ze na jaren van beleid tegen drugsoverlast op dat moment [2008–2009] nog te weinig verbetering zien.³³⁴

Politiemedewerkers onderscheiden ten slotte ook ontevreden bewoners. Ze vinden dat deze mensen gefixeerd zijn op negatieve aspecten van de wijk. Ze signaleren bij hen ook een lage mate van tolerantie richting spelende kinderen en rondhangende jongeren in de wijk, gezien de overlastklachten over bijvoorbeeld voetballende jeugd op straat. Ze vinden dat het deze bewoners soms een beetje aan realiteitszin ontbreekt. Ze vinden bijvoorbeeld dat deze bewoners soms vergeten dat ze in een drukke stad wonen in plaats van "*op de Brink*".³³⁵ Ook nemen politiemedewerkers klachten van sommige bewoners minder serieus. Ze maken onder andere mee dat bewoners af en toe overlastincidenten uit het verleden presenteren als nieuwe overlastklachten. Politiepersonen stuiten ook geregeld op onbegrip en onvrede van bewoners over de effectiviteit van de repressieve aanpak van overlast en criminaliteit.

³³³ *Buurt Bestuurt* is een project waarin bewoners meebeslissen over prioriteiten van de wijkpolitie en Stadtoezicht.

³³⁴ Inmiddels zal dat gevoel veranderd zijn aangezien de geregistreerde drugsoverlast.

³³⁵ Dit is een verwijzing naar een rustig dorpsplein, zoals die in verschillende kleinere Nederlandse plaatsen nog bestaan.

Deze bewoners hebben in hun ogen onrealistische verwachtingen van de mogelijkheden van de politie om doelgericht en doelmatig op te kunnen treden tegen onveiligheid. Zo weten bewoners volgens de agenten weinig van wettelijke kaders waarbinnen ze als politie mogen handelen tegen overlast en criminaliteit. Slechts een deel van de bewoners bereikt de informatie die ze als wijkpolitie hierover verstrekken tijdens bewonersavonden en de eerder genoemde participatieprojecten rond veiligheid.

6.4.5 Integrale samenwerking

Politiemensen spreken over het belang van ‘integrale samenwerking’ tussen professionele partners om veiligheid te verbeteren. Ze wijzen op beperkingen van een eenzijdig politieke repressieve aanpak en pleiten ook voor maatregelen rond fysieke en sociale aspecten van veiligheid vanuit andere actoren. Zo noemt een wijkteamchef (53) de samenwerking een “stekkerblok” dat op maat van het probleem moet worden gebruikt door hier de juiste professionele “stekkers” in te steken. Politiedewerkers waarderen de samenwerking met andere actoren rond veiligheid, zoals in de persoonsgerichte aanpak (PGA) in het Veiligheidshuis.³³⁶ Ze zien deze samenwerking vooral als een structuur om verschillende belangen van betrokken actoren te bespreken en af te wegen. Een PGA-coördinator van de wijkpolitie (42) stelt dat ze als politieorganisatie hierdoor nu meer rekening moeten houden met de persoonlijke achtergronden van ‘overlastgevers’ in de maatregelen die ze met zorgpartners nemen. Zo “straffen” ze deze mensen in zijn ogen voorheen vaak “kaal af” zonder structurele oplossingen te bieden voor achterliggende problemen, zoals psychische en verslavingsproblematiek.

Tegelijk blijven ze kritisch op de input van externe partners in gezamenlijke overleggen. Ze hebben moeite met professionals die in hun ogen terughoudend zijn in hun informatie-verstrekking. Zo plaatsen niet alle professionele actoren volgens hen hun meldingen in een gezamenlijke gemeentelijke verwijzindex.³³⁷ Ook brengen sommige diensten en organisaties in hun ogen nog te weinig dossiers in bij gezamenlijke overleggen in het kader van de persoonsgerichte aanpak. Ze betichten partners soms van het beschermen van hun machtspositie en het voeren van “verborgen agenda’s”. Zo klaagt een jeugdcoördinator (59) bijvoorbeeld over ambtenaren die in zijn ogen te weinig meewerken aan een overleg vanuit de politie en het Openbaar Ministerie rond ‘risicjongeren’. Hij stelt dat ze hun eigen methodieken³³⁸ proberen te beschermen. Zelf houden ze soms ook informatie achter als strategie om partners te dwingen meer input te leveren. Politiedewerkers wijzen tevens op beperkingen rond privacy waar zij, in tegenstelling tot niet-politieke partners, sterker aan gebonden zijn.³³⁹ Sommige medewerkers zien daarnaast ook zelf weinig belang om hun

³³⁶ Sinds juli 2009 bespreken de politie, het Openbaar Ministerie en zorginstellingen in die setting de grootste overlastgevers en veelplegers.

³³⁷ Binnen SISA kunnen ambtenaren en professionals zien wie er nog meer melden over een persoon.

³³⁸ Er is een Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak, waarin een DOSA-regisseur de zorg aan jongeren coördineert.

³³⁹ Binnen de Wet Politiegegevens (WPG) zijn omstandigheden vastgelegd, waaronder informatie gedeeld mag worden.

informatie te delen met andere actoren. Opsporingsmedewerkers geven bijvoorbeeld aan dat het hen niet helpt om hun zaken rond te krijgen.

Er zijn ook politiemedewerkers die een kritische houding aannemen tegenover de rol van hun eigen organisatie binnen de ‘integrale aanpak’. Zo biedt de persoonsgerichte aanpak volgens sommige van hen geen optimale structuur voor de onderhandeling van tegengestelde belangen tussen actoren, omdat er een onafhankelijke voorzitter ontbreekt. De lokale politie en het Openbaar Ministerie leiden deze overleggen, terwijl zij ook meer middelen en macht hebben dan professionals in de zorg- en welzijnssector.³⁴⁰ Ze benadrukken dat de financiële middelen om extra investeringen te kunnen doen van dergelijke partners lager en onzekerder zijn dan die van de politie en het Openbaar Ministerie. Ze signaleren ook dat deze sociale partners vaak minder juridische doorzettingsmacht hebben dan de repressieve actoren. Deze ongelijkheid in middelen en invloed op beslissingen verhindert volgens hen een goede afweging van belangen binnen de ‘integrale’ aanpak. Politiemedewerkers onttrekken zich in hun ogen ook regelmatig aan hun verplichtingen zonder dat niet-politiële partners hen daar op aan (kunnen) spreken. Zo schuiven ze hun eigen verantwoordelijkheid voor ‘overlastgevers’ volgens hen regelmatig af op welzijnswerkers en hulpverleners. Volgens onder meer een wijkteammedewerker (42) – die dan nog maar net is vertrokken bij de politie en is overgestapt naar de zorgsector na een lange carrière binnen de politie – pakken collega’s signalen vanuit de zorg soms ook niet op:

“Zelfs toen ik bij de politie zat dacht ik van: ja maar jongens, wij moeten hier met z’n allen ook aan trekken, we moeten ons daaraan conformeren. En dat gebeurde niet en daar werden wij [als politie] weinig op aangesproken. Dat zag ik toen al, maar nu zie ik het nog meer: ‘Ja GGD, jullie gaan het maar oplossen.’ ‘GGD ga het maar oplossen?’ We hebben aangifte gedaan voor bedreiging en daar wordt gewoon niks mee gedaan. Snap je wat ik bedoel?”

6.5 Politieperspectieven op veiligheid, de wijk en beleid

In de voorgaande paragrafen is het vooral gegaan over de beoordeling van het implementeren van het ‘nieuwe veiligheidsbeleid’ en dan met name de verschillende barrières die politiemedewerkers daarbij ervaren. Ze geven echter ook betekenis aan veiligheid en de wijk waarin ze werken. Ze maken daarbij gebruik van verschillende perspectieven die hier gecategoriseerd zijn op basis van de interpretatieve technieken die ze daarbij gebruiken: het problematiseren en/of stereotyperen, het risico taxeren en het nuanceren en/of relativeren. Eerst wordt hier ingegaan op het meest dominante beeld over veiligheid.

³⁴⁰ Crawford (1997) stuitte hier ook al in zijn onderzoek naar criminaliteitspreventieprojecten in het Verenigd Koninkrijk op.

6.5.1 Stereotyperend perspectief

Politiemedewerkers ervaren dagelijks overlast- en criminaliteitsincidenten in de wijk. Ze geven vanuit dit perspectief een moreel geladen interpretatie aan deze overlast en criminaliteit. Zij laten zich bijvoorbeeld soms in laatdunkende en veralgemeniserende termen uit over de wijk en haar bewoners. Vanuit dit perspectief onderscheiden ze ook weinig diversiteit tussen typen bewoners en sublocaties binnen de wijk. Zo kwalificeren ze de wijk soms als een “getto”. Ze verwijzen daarbij niet naar de wetenschappelijke betekenis van een ‘getto’ als een etnisch-cultureel homogeen en sociaal geïsoleerd gebied (vgl. o.a. Suttles, 1968; Wacquant, 2008), maar leiden deze status eerder af uit enkele kenmerken die losjes appelleren aan dit imago, zoals een concentratie van niet-westerse minderheden, een gemiddeld laag inkomen en een minder georganiseerd straatbeeld. De kenmerken die niet in dit beeld passen, belichten ze minder, zoals middenklasse wijkbewoners en de subbuurten waar weinig problemen zijn. Ook is de wijk geen sociaal geïsoleerd gebied maar staat ze in directe verbinding met de binnenstad.

Vanuit dit perspectief waarderen politiemedewerkers sociale en economische kenmerken van de wijk en haar bewoners vaak op een moreel afkeurende wijze die veel weg heeft van auteurs die in de neoconservatieve politieke en rechts-realistische criminologische traditie staan (vgl. Murray, 1984; Dalrymple, 2001). Zo kwalificeren ze bewoners regelmatig als “*asociaal volk*”, zonder te specificeren wie ze daar precies onder scharen en waar dat voor hen uit blijkt. Ze hebben door hun controlerende en handhavende rol in de wijk geregeld negatieve ervaringen met vooral deviante en lastige personen. Politiemedewerkers met de minste duurzame contacten in de wijk zijn vaak het meest uitgesproken. Zo laat een medewerker van een regionale aanhoudingseenheid (de ROG) zich bijvoorbeeld opvallend geïrriteerd uit over jongeren van niet-westerse afkomst die hem tijdens een ‘schepactie’ tegen klanten van een drugspand hebben ‘ontmaskerd’ als een politiemedewerker. Hij heeft ze naar eigen zeggen te verstaan gegeven dat ze moesten “*opflikkeren*”, zo vertelt hij bij de debriefing. Ook het belang dat medewerkers hechten aan hun publieke imago speelt regelmatig een rol in hun veralgemeniserende uitspraken. Zo lijken politiemedewerkers gevoelig voor verwachtingen van burgers die willen dat zij zich uitspreken tegen overlast en criminaliteit en pleiten voor een daadkrachtig optreden in de wijk, zelfs als de verklarende context van incidenten bekend is. Een politiechef spreekt op de lokale televisie bijvoorbeeld over “*jongeren die de boel verzieken*” rond een buurthuis in de wijk.³⁴¹ Hij gaat niet in op mogelijke verklaringen en betekenissen voor dit vandalisme, zoals de onvrede van jongeren over het jongerenwerk dat informatie over hen verzamelt en deelt met de (deel)gemeente en de politie.

Politiemedewerkers geloven vanuit dit perspectief vaak in het ingrijpen op de fysieke en sociale samenstelling van de wijk, zoals fysieke herinrichting van de openbare ruimte en de woningvoorraad. Ze waarderen plannen van de deelgemeente en de woningcorporatie in

³⁴¹ <http://www.rijnmond.nl/nieuws/02-11-2007/klopjacht-op-vandalen-oude-westen> (laatst geraadpleegd op 26-04-2014).

deze richting, maar ze zijn vaak minder overtuigd van de intensiteit en snelheid waarmee deze ingrepen plaatsvinden. Ze vinden deze aanpak vaak nog te voorzichtig en zetten dit ook terminologische kracht bij. Zo dramatiseren ze onder meer de ernst van problemen in de wijk via het gebruik van hyperbolen en drukken ze zich in sterkere bewoordingen uit over de, in hun ogen, benodigde intensiteit van deze fysieke en sociale ingrepen om veiligheid te creëren. Ze gebruiken soms termen die doen denken aan ideeën van de antropoloog Mary Douglas over ‘purificatie’: het zuiveren op basis van cultureel bepaalde dominante normen rond onder meer hygiëne en moraal.³⁴² Politied medewerkers passen dit soort metaforen soms ook toe op de wijk als ze spreken over “*vervuilde grond*” die volgens hen ‘gezuiverd’ moet worden van het fysieke en sociale “*onkruid*” om op een “*schone grond*” veiligheid en leefbaarheid te kunnen laten ‘bloeien’. Ook wensen medewerkers soms, bij wijze van spreken, een “*bom op de wijk*” om dit gebied opnieuw op te kunnen opbouwen en in te richten.³⁴³ Ze pleiten voor een rigoureuze aanpak van de wijk en verwijzen naar de beperkte effecten van eerdere sociale en fysieke ingrepen in de wijk. Een overlastmedewerker van het wijkteam (28) uit bijvoorbeeld haar beeld van de wijk en haar bewoners:

“Als je aan mij zou vragen van: ‘Joh, zullen wij eens lekker naar de West-Kruiskade gaan om daar een beauty en wellness centrum te bezoeken. Dan zeg ik: ‘Nou, doe eens effe normaal. Kijk hè, als ik even neutraal zou zijn: ik heb ook een bepaald beeld van het Oude Westen en dan zeg ik van: ‘Nou, ik ga niet tussen dat volk zitten, wat daar euh...dat asociale volk weet je wel’. Dat is ook een idee dat mensen hebben. Dus het trekt zowel de mensen uit de buurt niet als mensen van daar buiten. Dan moet je daar wel zo’n verschrikkelijke omslag voor gaan maken om dat wel te gaan trekken.”

Politied medewerkers die dit perspectief hanteren denken vaak instrumentalistisch over de aanpak van overlast en criminaliteit en richten zich minder op ethische aspecten van maatregelen, zoals de morele aanvaardbaarheid van ingrijpende interventies in de wijk. Dit hangt ook deels samen met de relatie die politied medewerkers hebben met de wijk. Zo wonen politied medewerkers zelf meestal niet in deze of vergelijkbare wijken. Politied medewerkers zonder wijkfunctie, hebben tevens vaak minder contact met bewoners in de wijk dan de meeste buurt- en wijkagenten. Sommige ‘community policers’ hebben echter ook een moraliserend en veralgemeniserend perspectief op de wijk en haar bewoners. In hun geval is dat eerder een gevolg van hun dagelijkse confrontatie met lastige personen in de wijk. Zij hanteren soms een ‘zero tolerance benadering’ richting groepen en personen die ze meer in verband brengen met criminaliteit en ander deviant gedrag. Ze spreken bepaalde typen bewoners en bezoekers in de wijk bijvoorbeeld eerder aan op basis van een algemeen beeld en kwalificatie van de etnisch-culturele en leeftijdsgroep waartoe ze (lijken te) behoren.

³⁴² Karn (2007) past dit toe op de wijze waarop bewoners en professionals elkaar categoriseren in een buitenwijk in Manchester.

³⁴³ Een opmerkelijke woordkeuze gezien het bombardement van het naburige stadscentrum in de Tweede Wereldoorlog.

Vooraf jongeren van niet-westerse en met name Marokkaanse origine worden door sommige medewerkers extra in de gaten gehouden. Maar ook 'buitenstaanders' kunnen onder specifieke omstandigheden 'gekoppeld' worden aan overlast door stereotypische beelden van overlast en personen die daar in de wijk mee in verband gebracht worden:

10 maart 2011, 19.00 uur, Nieuwe Binnenweg

Een buurtagent die met een ambtenaar van het interventieteam de hoek om komt, spreekt mij in het bijzijn van twee Marokkaanse jongens uit de wijk aan. We staan voor de deur van het Centrum voor Beeldende Kunst, waar een bijeenkomst over veiligheid met de burgemeester, de korpschef en de hoofdofficier van justitie op het punt van beginnen staat. Ik draag een zwart gewatteerde jas met capuchon en lijk voor hen waarschijnlijk bij deze jongens te horen. Deze buurtagent verdenkt ons van het roken van een joint, omdat hij wietlucht zegt te ruiken. Ook de interventie-ambtenaar zegt me net al op de West-Kruiskade gezien te hebben. Ik ben echter net aan komen lopen over de Nieuwe Binnenweg. Wanneer ik lach omdat ik denk dat hij een grap maakt, wordt hij kwaad en dreigt hij direct met een bestuurlijke boete. Hij stelt dat ik de joint waarschijnlijk net in mijn jaszak weg heb gestopt. Ik geef aan dat ik geen gaten in mijn jas zou willen branden en spreek hem vervolgens aan bij zijn voornaam, maar dat maakt hem alleen nog maar kwader. Omdat ik op dat moment meer in Antwerpen actief ben, herkent hij me denk ik niet meer. Als het begint te dagen dat hij de situatie verkeerd heeft ingeschat, vertrekt hij plotseling zonder nog iets te zeggen. De interventieambtenaar gaat snel achter hem aan. De andere jongens lijken verbaasd dat ik een dergelijke behandeling heb gekregen, maar zeggen niets en gaan snel naar binnen. Ze schenken er verder geen aandacht meer aan, terwijl ik zelf met stomheid ben geslagen over de manier waarop politiecontacten dus kunnen verlopen.

Politied medewerkers categoriseren dagelijks personen om een inschatting te maken van situaties en hoe ze daar op moeten reageren (vgl. Çankaya, 2015; Kleijer-Kool & Landman, 2016). Echter, binnen dit perspectief spelen soms ook negatieve gevoelens jegens specifieke categorieën burgers een rol.

6.5.2 Risicotaxerend perspectief

Een tweede perspectief dat politied medewerker hanteren op de wijk is een 'risicotaxerend perspectief'. Ze schatten vanuit dit perspectief de kansen op criminaliteit en overlast in, onder meer op basis van de fysieke en sociale kenmerken van de wijk. Ze hebben hierbij een deterministische blik op de invloed van de fysieke ruimte op gedrag van mensen en verbinden daar interventies aan van preventieve aard. Dit perspectief passen ze in de eerste plaats toe op de fysieke infrastructuur van de wijk, waarbij ze vaak onbewust lijken aan te haken bij sociologen en architecten die stellen dat de fysieke inrichting van de openbare

ruimte invloed heeft op het sociale gebruik en de bescherming hiervan (vgl. Jacobs, 1961; Newman, 1973). Ze beschouwen bijvoorbeeld het stratenplan van de wijk als een risico voor overlast en criminaliteit. De vele smalle zijstraatjes en doorgangen tussen straten bieden volgens hen te veel gelegenheid voor harddrugsdealers en hun klanten om in weg te kunnen duiken. Dit maakt het volgens hen ook moeilijk er toezicht op te kunnen houden.

Tevens vinden ze deze fysieke infrastructuur ongunstig voor de leefbaarheid. Zo is er te weinig lucht en licht in hun optiek. Ze spreken over de slechte staat van sommige woningen en een noodzaak om hier vanuit zowel een overlast- als vanuit een gezondheidsoogpunt op in te grijpen. Ze wijzen op gehorige, kleine en vochtige huurwoningen in de wijk die volgens hen kunnen bijdragen aan ziekte en sociale spanningen. Ook de omvang van het sociale woningaanbod in de wijk beschouwen ze hierin als een risico voor de sociale cohesie en collectieve weerbaarheid van de wijk, termen die vooral ook in Noord-Amerikaanse studies centraal staan (vgl. Sampson & Groves, 1989; Sampson et al., 1997; Morenoff et al., 2006). De studie van Verwer & Walberg (2012) in vier Arnhemse wijken laat zien dat ook vormen van wantrouwen van professionals richting bewoners soms een rol spelen in de sociale weerbaarheid van wijken tegen overlast en criminaliteit. Ook politiemedewerkers in de onderzochte wijk vertonen soms een vergelijkbaar ‘cynisch wantrouwen’ in bepaalde typen wijkbewoners. Ze zien sociale huurders bijvoorbeeld geregeld als een veiligheidsrisico door te stellen dat deze minder belang hechten aan hun woonkwaliteit en zich ook minder verantwoordelijk voelen voor hun leefomgeving. Tevens kwalificeren ze vanuit dit perspectief niet-westerse horeca als een groter veiligheidsrisico. Dit leiden ze af uit enkele voorbeelden van harddrugsoverlast in dit soort panden met eigenaars/uitbaters met een niet-Nederlandse origine. Ze ondersteunen vanuit dit denken beleid om dit type ondernemers te weren uit de wijk. Ze ondersteunen ook gemeentelijke beleid om nieuwe huurders die minder dan 120% van het wettelijk minimuminkomen verdienen zich niet meer te laten vestigen in de wijk, omdat dit de kwetsbaarheid van de wijk niet ten goede komt.

Politiemedewerkers kijken vanuit dit perspectief ook vaak met enige zorg naar zorginstellingen in de wijk. Dit aanbod is volgens hen een risicofactor voor het verbeteren van de veiligheid in de wijk. Ze spreken over een “*aanzuigende werking*” van dit soort voorzieningen op kwetsbare doelgroepen, zoals (verslaafde) dak- en thuislozen.³⁴⁴ Deze voorzieningen houden in hun ogen ook vraag en aanbod van harddrugs in stand. Drugsdealers komen volgens hen op bezoekers van deze zorgvoorzieningen af. Gebruikers zoeken op hun beurt een marktplaats, waar ze hun waar kunnen vinden. Een teamchef (53) vergelijkt dit met het “*dichtbij een Multivlaai gaan wonen als je van Limburgse vlaaien houdt*”. Gebruikers kopen volgens politiemedewerkers hun harddrugs in de wijk om deze in of na afloop van het bezoek aan één van deze opvangvoorzieningen te gebruiken.³⁴⁵ Ze zien de aanwezigheid van deze wijkbezoekers ook als een risicofactor voor gerapporteerde onveiligheidsgevoelens en

³⁴⁴ Perron Nul en de Pauluskerk zijn om die reden onhoudbaar geworden (vgl. Rosenthal et al., 1995; Visser & Blanken, 1997).

³⁴⁵ Eén van deze opvangvoorzieningen heeft een ‘gebruikersruimte’, waar bezoekers hun drugs veilig mogen consumeren.

een lager veiligheidsindexcijfer voor de wijk, als bewoners deze zorgbehoevende personen regelmatig door de wijk zien lopen. Politied medewerkers zijn vanuit dit perspectief voorstander van het verplaatsen en het reguleren van dergelijke voorzieningen.³⁴⁶ En ze wijzen op het belang van voorzorgsmaatregelen tegen mogelijke verplaatsing van deze criminaliteit en overlast naar andere ‘kwetsbare plekken’ in de wijk. Vooral de heropening van een kerk met een berucht verleden rond drugsopvang zien ze als een risicofactor voor een toename van overlast voor de directe omgeving.³⁴⁷

Politied medewerkers delen vanuit dit perspectief vaak het fysiek- en sociaal-deterministische denken achter de deelgemeentelijke plannen om deze wijk sociaaleconomisch op te waarderen met meer middenklasse bewoners, ondernemers en creatieve bedrijvigheid naar het Noord-Amerikaanse voorbeeld (vgl. Florida, 2002; Zukin, 2010). Ze zien in de vervanging van zorgvoorzieningen, sociale huurwoningen en minder kapitaalkrachtige ondernemers indirecte mogelijkheden om ook overlast en criminaliteit uiteindelijk beter onder controle te kunnen krijgen in de toekomst. Zo delen ze het, ook in politiek-bestuurlijke kringen, aanwezige geloof in de maakbaarheid van deze wijk. Ze wijzen naar voorbeelden van andere plekken in de stad waar die aanpak al succesvol is geweest, zoals het populaire Witte de Withkwartier in het centrum. Ze gaan daarbij niet in op de achterliggende verklaringen van successen achter sociaaleconomische opwaardering (‘gentrification’) elders. Zo verwijst een medewerkster van het wijkteam (28) bijvoorbeeld naar een winkelstraat waar deze verandering minder het gevolg is geweest van overheidsingrijpen en meer van deze ondernemers zelf:

“Nu zegt de gemeente van we willen daar wat mee gaan doen, dus ze gaan er minimaal tien miljoen tegen aan gooien. Ondernemers moeten daar ook hun steentje aan bijdragen. Ze willen bepaalde panden leeg, ze willen sluiten, ze willen wat dan ook. Ze willen daar van alles aan doen om het in ieder geval iets meer allure te geven. Dat hebben ze hier ook bij de Nieuwe Binnenweg gedaan en dat heeft ook echt effect gehad, want loop van de centrumzijde de Nieuwe Binnenweg maar op. Ze hebben het aantrekkelijker gemaakt voor bepaalde ondernemers en die ondernemers trekken daar dan in en dan wordt het gewoon leuk en dan komen daar gewoon toeristen naar toe. Er zitten daar een paar leuke cafés waar een goed publiek op af komt. Ja, dat is aantrekkelijk. En als ze dat op de West-Kruiskade ook kunnen gaan realiseren³⁴⁸, dan denk ik dat ze een gedeelte van de drugsgerelateerde overlast ook een stukje minder zal worden. Het zal niet ineens euh, heilig zijn, zaligmakend zijn, maar het zal wel minder worden. Puur omdat je overzicht bewaart en een ander volk gaat trekken.”

³⁴⁶ Hier wordt al werk van gemaakt blijkens het ‘Actieprogramma Dijkversterking ‘s-Gravendijkwal’ van 15 augustus 2011.

³⁴⁷ De oorspronkelijke Pauluskerk heeft tot de sloop eind 2006 dienst gedaan als opvangplek voor drugsverslaafden.

³⁴⁸ Die ondernemers en organisatiegraad heeft de West-Kruiskade minder, waardoor het proces daar meer vanuit de lokale overheid plaatsvindt. Dit maakt groot verschil voor het bewijs voor de werkbare effecten van die interventie op deze plaats.

Politiemedewerkers tonen zich ook regelmatig voorstander van het preventief ingrijpen op risico's die zich al in de wijk openbaren. Zo pleiten ze voor meer toezicht en vroegtijdige interventie op kinderen en jongeren die risico-indicatief gedrag vertonen in de wijk. Zo zijn ze bijvoorbeeld tevreden over de uitbreiding van de aandacht vanuit de deelgemeente naar 'risicogedrag' van kinderen onder de twaalf jaar. Ook geloven ze in het samenwerken met partners om risico's vroeg te signaleren en effectief aan te pakken. Professionals die risicosignalen niet (h)erkennen kwalificeren ze als naïef. Ze maken vaak gebruik van voorbeelden van extreme incidenten om het belang van vroegtijdig preventief ingrijpen op basis van risicosignalen te verdedigen. Zo verwijst een jeugdcoördinator (59) naar een bekend noodlottige casus binnen de Nederlandse Jeugdzorg.³⁴⁹ Hij wijst ook op een jongen uit de wijk die heeft vastgezet voor doodslag. In zijn ogen hebben andere professionals risico-indicaties in het verleden te weinig op waarde geschat, terwijl zijn gedragsescalatie volgens hem te voorkomen was geweest:

“En hoe naïef blijf je in het begin nog. En ik heb ze ook gezien hoor: grote criminelen nu die heel klein begonnen zijn. Een [...] bijvoorbeeld. Laat ik eens een naam noemen. Misschien heb je zijn naam wel eens in de groepsaankpak gehoord. Nou, dat is er dan zo eentje. Dat jochie is in het begin altijd gemazzeld van: ‘Ja, dat is toch zo’n aardig jochie en heeft zo’n lief bekkie’. En ondertussen deden we dus niks. Maar op een gegeven moment heeft hij een poosje vastgezet, omdat hij met een mes een vriend te lijf ging en net naast zijn hart stak. En toen heeft hij vier jaar vast gezeten. Die vriend leeft gelukkig nog, wat het was net naast zijn hart, want anders had die jongen ook een moordenaar kunnen zijn.”

Binnen dit perspectief zijn invloeden te zien van de politiek-bestuurlijke ambities om de wijk veiliger te maken. De aanwezigheid van verschillende instrumenten en bevoegdheden om dit ook te realiseren, sterkt Rotterdamse politiemedewerkers regelmatig in hun geloof in de maakbaarheid van deze wijk en de noodzaak om zoveel mogelijk middelen hiervoor in te zetten. Mogelijke negatieve bijeffecten van fysiek, sociaal en justitieel interveniërend beleid zijn minder een onderdeel van de taxaties die ze maken van 'risicoplekken' en 'risicogedrag' binnen de wijk.

³⁴⁹ De 12-jarige Rotterdamse Gessica Gomes – het 'Maasmeisje' – wordt in de zomer van 2006 opgevisst uit de Nieuwe Maas, terwijl het gezin onder toezicht stond van Bureau Jeugdzorg. Onderzoek wijst uit dat betrokken hulpverleningsinstanties langs elkaar heen werkten.

6.5.3 Nuancerend perspectief

Een derde perspectief dat politiemedewerkers hanteren is een perspectief waarin ze problemen rond overlast en criminaliteit in hun bredere context plaatsen. Ze gebruiken daarvoor diverse technieken. Ze zoomen bijvoorbeeld in en uit op deze problemen om zowel gedetailleerder als ook vanuit een breder perspectief naar hun betekenissen te kijken. Door overlast en criminaliteit te contextualiseren, krijgen veiligheidsaspecten vanuit dit perspectief ook vaak een minder eenzijdig bedreigend voorkomen. Ook nuanceren politiemedewerkers onveiligheid op verschillende manieren. Ze richten zich bijvoorbeeld op andere kenmerken van de wijk dan enkel overlast en criminaliteit. Zo prijzen ze de levendigheid, het multiculturele karakter en de betrokkenheid van een groot deel van de bewoners in de wijk, zoals een wijkteamchef (53) die zijn positieve waardering voor de wijk benadrukt:

“Het is geweldig om hier door de wijk te lopen, daar geniet ik echt van. [...] Overigens vind ik de diversiteit in de wijk en de samenwerking vind ik wat dat betreft geweldig. Er zijn wijken die daar nog een puntje aan kunnen zuigen.”

Politiemedewerkers van het wijkteam voelen zich hier zelf vaak veilig en spreken over een probleem rond subjectieve veiligheidsgevoelens in plaats van objectieve onveiligheid. Het etnisch gemêleerde, druk bevolkte en minder strak georganiseerde straatbeeld geeft in hun ogen vooral een onveilig gevoel aan mensen die hier minder mee vertrouwd zijn (vgl. Blokland, 2009). Volgens hen heeft dit ook te maken met het referentiekader dat iemand heeft. Ze geven aan dat professionals in het begin ook vaak moeten wennen aan de wijk, zoals nieuwe collega's die voor het eerst over de West-Kruiskade lopen. Ook kijken bewoners volgens hen vaak met andere ogen naar deze wijk dan 'buitenstaanders'. Deze zijn in hun ogen ook vaak minder onder de indruk van de uitstraling, de sfeer en de aanwezigheid van 'overlastgevers'. Politiemedewerkers spreken over een gewenning aan deze wijkenmerken. Anderen wijzen op positievere percepties van veiligheid en wijzen op niet-westerse bewoners, die in hun ogen, vaker een tolerantere beleving hebben van onveiligheid. Zo wijst een opsporingsmedewerker (47) op mensen van Antilliaanse afkomst die in zijn ogen minder problemen hebben met drukbevolkte straten dan de meeste autochtone bewoners. Een andere factor die ze onderscheiden, is het belang van kennis over andere mensen in de wijk. Ze geven onder meer aan dat ze afwijkende personen op straat meestal (her) kennen door hun dagelijkse aanwezigheid. Daarnaast hebben ze ook achtergrondinformatie over 'overlastgevers' en 'veelplegers' in de wijk, waardoor deze personen voor hen meer voorspelbaar zijn.

Politiemedewerkers nuanceren onveiligheid ook door te verwijzen naar negatieve beeldvorming over de wijk, zoals mediaberichten over criminaliteit en overlast. Zo geven ze onder meer aan dat de drugsoverlast is afgenomen, maar dat het wijkimago als vrijplaats

voor drugshandel nog voortleeft. Ze wijzen ook op mensen die nog steeds speciaal naar de West-Kruiskade komen om harddrugs te kopen, vanwege de naam die deze plek nog steeds heeft. Politied medewerkers vinden tevens dat de wijk intern nog onder een vergrootglas ligt. Ze constateren bijvoorbeeld dat beleidsmedewerkers binnen de politie criminaliteit en overlast in de wijk extra benadrukken in 'sfeerrapportages' aan het managementteam. Waar incidenten in andere delen van het district vaak gekwalificeerd worden als 'algemene overlast en criminaliteit', worden die met betrekking tot dit gebied vaker als 'typerend voor de wijk' benoemd. Daarnaast externaliseren ze veiligheidsproblemen. Ze kwalificeren overlast en criminaliteit bijvoorbeeld als het deviante handelen van vooral 'buitenstaanders' die misbruik maken van de wijk.

Ze nuanceren onveiligheid in de wijk ook door die te vergelijken met wijken met vergelijkbare problemen. Ze beschouwen die wijken in andere delen van de stad meestal als risicovollere plekken. Waar ze het Oude Westen proberen te ontdoen van haar negatieve imago, zijn ze minder voorzichtig in hun uitspraken over wijken elders. Ze wijzen bijvoorbeeld op een volgens hen stabielere situatie rond drugshandel in het Oude Westen vergeleken met wijken in Rotterdam-Zuid, waar in hun optiek vaak meer spanning bestaat binnen de lokale drugsmarkten. Ook hebben ze het beeld dat in wijken in Rotterdam-West bijvoorbeeld meer geweldsdelicten plaatsvinden. Ze baseren zich ten aanzien van het Oude Westen meer op 'harde feiten' dan bij andere wijken. Zo nuanceren ze bijvoorbeeld de ernst en de omvang van jeugdcriminaliteit in de wijk door te wijzen naar statistieken en door problemen met jongeren in de wijk te relativeren als een overlastprobleem. Het aantal jongeren waarvan bekend is dat ze strafbare feiten hebben gepleegd, is volgens hen laag vergeleken met andere gelijksoortige wijken.

Ook nuanceren politied medewerkers de huidige veiligheidssituatie door haar in een historisch perspectief te plaatsen. Zo zetten ze de mate en de ernst van de drugsoverlast af tegen periodes waarin deze overlast volgens hen nog groter was. Zo zijn er vooral in de jaren negentig en in het begin van de 21^{ste} eeuw verschillende overlastpieken geweest. In vergelijking met toen is de wijk volgens hen niet langer een vrijplaats voor harddrugsdealers en -gebruikers. Met name de bewegingsruimte voor deze groepen is in hun ogen meer beperkt. Zo geven politied medewerkers soms aan dat ze niet wisten wat ze zagen toen ze jaren geleden in de wijk kwamen werken en schetsen daarbij een beeld van straten vol met harddrugsdealers en -verslaafden die meteen "wegstoven" als de politie er aan kwam. Een wijkteammedewerker (42) wijst bijvoorbeeld ook op verschillende collega's die de drugsoverlast in de jaren negentig hebben meegemaakt en hoe ze daar nog steeds over spreken:

"Jaren geleden...nou ik, denk 15/20 jaar geleden [1990/1995], toen Perron Nul er ook was en zo, begin jaren negentig...liepen ze op linie en begonnen ze op het begin van 'de Kade' en dan sloegen ze al die gasten 'de Kade' af. Snap je? En dat verhaal, dat leeft nog steeds, zeker bij de ouderen. Als je het nu hebt over overlast, dan zeggen die mensen van: 'Joh, je weet

niet waar je over praat. Overlast? Wij hadden overlast. Zoveel jaar geleden was er overlast. Toen gingen we met die wapenstok en sprongen we die busjes uit en sloegen we ze..., weet je wel, zo;”

Politied medewerkers nuanceren overlast, criminaliteit en onveiligheid ook door in te zoomen op de sociale achtergronden en contexten van overlast en criminaliteit. Zo hebben ze geregeld mededogen met deze doelwitten van hun repressieve aanpak. Zo zien ze harddrugsverslaafden niet alleen als overlastgevers, maar vaak ook als onfortuinlijke mensen en noemen ze “droeftoeters”, “tobbers” en “lummels” om aan te geven dat ze weinig gevaar van de meeste, soms drugs dealende, verslaafden vinden uitgaan. Een politied medewerker die contacten onderhoudt met de zorginstellingen in de wijk relativeert bijvoorbeeld de kans op problemen die harddrugsverslaafden en andere hulpbehoevenden hier veroorzaken door te wijzen op hun persoonlijke belang om “niet hun eigen nest te bevuilen” als ze hier in belangrijke mate van afhankelijk zijn. Hij is ook geen voorstander van deconcentratie van deze voorzieningen, omdat het voor hen ook goede vindplaatsen zijn voor hun doelgroepen. Eén van de buurtagenten laat zich tevens positief uit over enkele personen uit een ‘top 12 overlastgevers’ waar ze vanuit een ‘drugs, overlast en prostitutieoverleg’ op werken. Hij spreekt onder meer begripvol over een man met woonbegeleiding die zijn appartement goed onderhoudt maar moeite heeft om daar andere drugsgebruikers buiten te houden en investeert daarom vooral in extra toezicht op de woning.

Politied medewerkers die contacten hebben met welzijnswerkers geven ten slotte aan dat een deel van de jongeren in de wijk kampt met psychosociale problemen die hun gedrag beïnvloeden, zoals een laag IQ en/of ADHD.³⁵⁰ Ook spelen er volgens hen regelmatig problemen in de thuissituatie van deze jongeren, zoals huiselijk geweld of criminele broers en/of ouders. Het deviante gedrag van jongeren plaatsen zij soms ook in een pedagogische context. Zo ziet een wijkagent met een taakaccent voor jeugd haar doelgroep als “goede jongeren” die volgens haar ook op straat aanwezig mogen zijn, zolang ze geen overlast veroorzaken. Ze vindt dat collega’s jongeren soms te snel wegsturen, zelfs wanneer ze soms voor hun eigen woning staan met wat vrienden. Ook wijzen politied medewerkers op de invloed van specifieke omstandigheden, waarin ze jongeren vaak tegenkomen. Jongeren hebben in hun ogen bijvoorbeeld een meer uitdagende houding op straat vergeleken met een ingetogen houding één-op-één op het politiebureau.³⁵¹ Kortom: vanuit dit perspectief plaatsen politied medewerkers criminaliteit, overlast en deviant gedrag vooral in verklarende en betekenis gevende contexten.

³⁵⁰ Dit wordt onder meer bevestigd door een casemanager die met jongeren uit de wijk werkt aan oplossingen voor hun gedragsproblemen.

³⁵¹ Dit wijst op een specifieke dynamiek op straat tussen de politie en jongeren, waarin beide actoren hun onderlinge posities en reputaties in de wijk proberen te managen (vgl. Werthman & Piliavin, 1987; De Jong, 2007; Çankaya, 2012; Roks, 2016).

6.6 Deelconclusies Rotterdamse politiemedewerkers

In het eerste deel van dit hoofdstuk komen verschillende barrières naar voren die medewerkers van de lokale politie ervaren in het implementeren van het 'nieuwe veiligheidsbeleid' in de wijk. Waar het politiek goed klinkt om een stevig handhavingsbeleid te propageren, blijkt de uitvoeringspraktijk net als voor bestuurders en ambtenaren ook voor deze veiligheidsprofessionals vaak weerbarstig te zijn.

De politiek-bestuurlijke druk op cijfermatige resultaten speelt voor politiemedewerkers bijvoorbeeld een rol in hun tevredenheid over de wijk. Zo voelen ze zich geregeld voor een politiek karretje van de lokale overheid gespannen, als ze op gezag van de burgemeester extra op moeten treden om klachten van bewoners te pareren. Ook voelen ze zich regelmatig niet gesteund door diezelfde bestuurders als veiligheidsproblemen niet snel genoeg op te lossen blijken, onder meer wegens beperkte capaciteit in de eigen organisatie en juridische beperkingen (o.a. bewijslast om zaken rond te krijgen). Negatieve indexcijfers voor de wijk in de lokale veiligheidsmonitor hebben invloed op hun werktevredenheid. Politiemedewerkers zijn in de periode van dit onderzoek regelmatig teleurgesteld over de beperkte effecten op gerapporteerde veiligheidsgevoelens van bewoners, ondanks de intensieve aanpak van de wijk en de verbeteringen in de geregistreerde veiligheid en het straatbeeld. Bij sommige medewerkers leidt dit tot een instrumentele benadering van het recht, waarin de juridische bevoegdheden vooral als een hinderlijke beperking worden ervaren en die opgerekt zouden moeten worden om effectiever en efficiënter te kunnen werken. Daarnaast voedt het bij hen regelmatig het gevoel dat er meer nodig is om de wijk aan te pakken dan enkel het bestuurs- en strafrechtelijk verjagen en bestraffen van vooral harddrugsdealers en -verslaafden, zoals het fysiek en sociaal(economisch) veranderen van de wijk.

Maar ook de 'integrale' benadering van wijkveiligheidsproblemen blijkt voor politiemensen geregeld meer een beleidsambitie dan dagelijkse realiteit. Zo zijn er binnen de eigen organisatie spanningen tussen verschillende 'processen', zoals tussen de politiemedewerkers en diensten met een meer repressieve taak en die met een meer preventieve opdracht. Deze onvrede gaat dan over elkaars werkwijze en het behalen van met name eigen 'beleidstargets' in de organisatie. Ook ten aanzien van niet-politiële partners binnen het lokale veiligheidsbeleid schuurt het regelmatig in de onderlinge afstemming en de samenwerking, waarbij vooral de 'ander' te weinig en/of niet de juiste dingen doet om de veiligheid te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn het niet (op tijd) delen van informatie en/of het niet nemen van verantwoordelijkheid. Ontevreden medewerkers richten hun kritiek soms ook op het handelen vanuit de eigen politieorganisatie in relatie tot externe partnerorganisaties en -diensten.

Ondanks deze barrières binnen de organisatie en uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid en de eigen organisatie, zijn Rotterdamse politiemedewerkers in deze studie overwegend positief over hun beleidsmogelijkheden om criminaliteits- en overlastproblemen in het Oude Westen aan te kunnen pakken. De politiek-bestuurlijke focus in het lokale veiligheidsbeleid op deze wijk maakt bijvoorbeeld de inzet van ‘nieuwere maatregelen’ op deze plek mogelijk, zoals preventief fouilleren, gebieds- en gedragsverboden en gemeentelijk gecoördineerde persoonsgerichte aanpakken van ‘overlastgevers’.

De beschikbaarheid van deze extra mogelijkheden – vooral op het vlak van overlastbestrijding – en de flankerende maatregelen rond welzijn en zorg versterken tevens hun geloof in de verbeterbaarheid van de wijkveiligheid. Dit heeft niet alleen een positief effect op de feitelijke omvang van criminaliteit en overlast (*veiligheid in enge zin*), maar ook op de verbondenheid tussen de wijkpolitie en haar lokale ‘veiligheidspartners’ (*veiligheid in brede zin*).

Er zijn ten slotte drie verschillende perspectieven op veiligheid en veiligheidsbeleid te onderscheiden op basis van de interviews, observaties en informele gesprekken binnen dit onderzoek naar de lokale beleidspraktijk. Politiemedewerkers hanteren hierbij verschillende technieken om veiligheid, beleid en de wijk van betekenis te voorzien. Politiemedewerkers die verder van de wijk afstaan en/of hierin een meer repressieve handhavende taak hebben, zijn eerder geneigd om deze wijk te *stereotyperen* als een onveilig en minder prettig gebied. Zij zien door hun taak vooral negatieve kanten van de wijk, hebben geregeld minder sociaal-preventieve relaties met bewoners en missen ook de lokale contextinformatie om concrete veiligheidsproblemen van een bredere betekenis en/of verklaring te voorzien. Maar ook medewerkers met een wijkgebonden taak veralgemeniseren soms wijkveiligheidsproblemen op grond van eigen negatieve ervaringen met ‘lastige’ bewoners en bezoekers van de wijk waar ze moeilijk grip op krijgen. Vanuit dit perspectief zijn ze vooral voorstander van scherp toezicht en strikte handhaving.

Politiemedewerkers zijn ook geneigd om vanuit een *risicotaxerend perspectief* naar de wijk en haar veiligheid te kijken. Ze schrijven overlast en criminaliteit dan vooral toe aan fysieke, sociale en economische kenmerken van de wijk die afwijken van een krachtige en beheersbare wijk, zoals het krappe stratenplan, de concentratie van voorzieningen voor kwetsbare doelgroepen en het aanbod van niet-westerse horeca. Die kenmerken beoordelen ze als risico’s voor het ontstaan en voortbestaan van veiligheidsproblemen. Zij ondersteunen vanuit dit perspectief ingrepen op de fysieke inrichting en de sociale samenstelling van de wijk om deze leefbaarder en veiliger te maken in de nabije toekomst.

Ten slotte *nuanceren* en *relativeren* politiemedewerkers in Rotterdam onveiligheid in de wijk door criminaliteit en overlast in een bredere context te plaatsen. Ze zien persoonlijke en sociale omstandigheden bijvoorbeeld als logisch verklaarbare oorzaken voor problemen met jongeren en harddrugverslaafden in de wijk. Ze vergelijken deze wijk ook met wijken in andere delen van de stad, waar problemen rond veiligheid volgens hen nog groter zijn.

Tevens relativeren ze de onveilige status van het Oude Westen in de veiligheidsmonitor als een locatie met een specifiek probleem rond harddrugsoverlast die overlastgevende ‘buitenstaanders’ aantrekt. Buiten die problemen gaat het in hun optiek goed in de wijk. Wijkmedewerkers kwalificeren de wijk als overwegend leefbaar en veilig en wijzen daarbij op contacten met bewoners, ‘doelwitten’ van het beleid en professionele partners.

Deze verschillende perspectieven komen naast elkaar voor en worden beïnvloed door – naast persoonlijke kenmerken en organisatiekenmerken – de lokale wijk- en beleidscontext. Het intensief samenwerken met niet-politiële partners vergroot bijvoorbeeld de blik om veiligheid niet louter vanuit een politieke visie te zien en te beoordelen. Politiedewerkers hebben door deze integrale benadering onder andere niet-justitiële achtergrondinformatie over criminele en/of overlastgevende personen in de wijk. Een integrale gebiedsgerichte aanpak van veiligheid door de (deel)gemeente maakt tevens dat politiedewerkers in deze wijk niet alleen in extra preventief toezicht en strikte handhaving geloven. Ook vormen van actief burgerschap rond veiligheid versterken hier het geloof in wijkbewoners als potentieel bruikbare veiligheidspartners. Ten slotte wijzen ze op de afname van de drugsoverlast en –criminaliteit als factor in een minder grote probleembeleving dan enkele jaren geleden het geval was.

Overzicht Rotterdamse politieperspectieven en contextfactoren

Perspectieven	Stereotyperend	Risicotaxerend	Nuancerend
Contextfactoren			
<i>Persoonlijke kenmerken</i>			
Wijkgerichte politiefunctie		X	X
Kennis over andere wijken			X
Kennis over andere tijden			X
Rustige woonplek buiten de stad	X	X	
<i>Organisatiekenmerken</i>			
Wrijvingen (intern)	X		
Partnerschap (extern)		X	X
Hoge status wijkpolitie		X	X
<i>Wijkenkenmerken</i>			
Negatief imago van de wijk	X	X	
(Verbeterend) criminaliteitsniveau		X	X
Fysiek vervallen uitstraling	X	X	
Hoge etnische diversiteit			X
Hoge sociale cohesie			X
<i>Beleidskenmerken</i>			
Politiek-bestuurlijke druk	X	X	
Verruimde politieke bevoegdheden	X	X	
Ruimte voor actief burgerschap			X
Aanpalende fysieke interventies		X	X
Aanpalende sociale interventies		X	X

Deel II Antwerpen Noord

In het tweede deel van dit hoofdstuk komen Antwerpse politiemedewerkers aan het woord over hun kijk op de eigen organisatie, aanpak en invloed op veiligheid in de wijk. Daarnaast gaan ze in op hun perspectieven op de samenwerking met hun 'veiligheidspartners'. Ten slotte komt aan bod hoe zij denken over veiligheid en de wijk. Maar eerst gaat het hier over de inrichting van de lokale politie.

6.7 Kenmerken lokale politie Antwerpen

Het politiekorps in Antwerpen is het grootste korps van Vlaanderen.³⁵² Het staat onder leiding van een korpschef en zijn hoofdcommissariaat. Een adjunct-korpschef ondersteunt

³⁵² Het Antwerps politiekorps bestaat eind 2008 volgens het Zonaal Veiligheidsplan 2009-2012 uit 2500 medewerkers (p. 115).

de korpschef en vervangt hem bij zijn afwezigheid. Hij is tevens het hoofd van de Directie Operaties, de afdeling die gaat over de flexibele inzet van speciale interventiediensten, zoals de mobiele eenheid, de arrestatie-eenheid en 'gecoördineerde korpsacties'. Naast directies voor communicatie, financiën & logistiek en personeel is er ook een 'Directie Opsporing, Lokaal Informatie Knooppunt en Nazorg'. Hieronder valt ook de lokale recherche die tien procent van de totale korpsomvang telt. Deze recherche is weer verdeeld in verschillende diensten, zoals een 'Cel Jongerencriminaliteit', welke repressieve handhavingsacties³⁵³ uitvoert, controle doet op 'huisarresten' en preventief toezicht houdt op overlastgevende jongeren in wijken. De 'Drugsbrigade' is voor de opsporing van organisaties achter soft- en harddrugshandel. De 'Jeugdbrigade' werkt onder meer aan het voorkomen van recidive onder minderjarige delinquenten door onderzoek te doen naar hun leefomgeving. De Dienst Leefomgeving controleert onder meer de naleving van bestuurlijke sluitingen van overlastpanden. De politiezone waar raamprostitutie wordt toegestaan, stuurt de 'Cel Prostitutie' aan die ook optreedt tegen straatprostitutie in Antwerpen Noord.

Territoriale afdelingen

Er zijn naast algemene diensten voor de hele politiezone ook zes territoriale afdelingen. Deze bestaan uit medewerkers voor de ontvangst van burgers op wijkbureaus. Daarnaast heeft elke afdeling eigen interventieploegen die werken op basis van (spoed)meldingen. Ten slotte kennen ze een wijkwerking. Wijkteams werden tussen 2001 en 2007 afgeschaft om extra capaciteit te steken in interventieploegen. Sinds 2008 kent het Antwerpse korps echter weer wijkteams om meer grip te creëren op veiligheid in aandachtswijken.³⁵⁴ De Antwerpse politie heeft gekeken naar het Engelse model van 'neighbourhood policing'.³⁵⁵ Elke politieafdeling is opgedeeld in wijken met ieder een eigen team. Die teams moeten in die wijken vooral zichtbaar aanwezig controleren (het 'ZAC-principe') om de overlast, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens te verminderen. Aangiften en meldingen van bewoners worden verzameld in een computersysteem dat trends in de wijk signaleert om hier tijdig en gericht op te kunnen reageren. De politieafdeling City is onderverdeeld in drie wijkteams. Twee van deze teams vallen samen met twee buurten in Antwerpen Noord.³⁵⁶ Wijkwerkers onderhouden hier contact met bewoners. Er is ook een apart telefoonnummer voor algemene meldingen.³⁵⁷ Medewerkers dienen vanuit de beleidsfilosofie van klantvriendelijkheid binnen achtenveertig uur contact op te nemen met bewoners die een melding hebben gedaan. Ook worden zij gevraagd om de afhandeling van hun melding te beoordelen via een evaluatierapport. Kwartierinspecteurs of wijkagenten zijn het eerste aanspreekpunt voor

³⁵³ Deze vinden plaats binnen het Zonaal Veiligheidsplan en worden gecoördineerd door de Directie Operaties.

³⁵⁴ Collegeprogramma (2003–2006), het Stadsplan Veilig (2004) en het Zonaal Veiligheidsplan (2005–2008).

³⁵⁵ De Antwerpse wijkpolitie heeft onder meer contacten met vergelijkbare politiediensten in Londen.

³⁵⁶ Dit zijn de Atheneumbuurt en de Stuivenbergbuurt. Zie hoofdstuk 3 voor een nadere omschrijving van deze twee buurten.

³⁵⁷ Dit wordt de 'Blauwe Lijn' genoemd die zich onderscheidt van de '101' die bedoeld is voor spoedmeldingen (in NL 112).

bewoners. Ze komen langs voor ‘low profile’ politiewerk, zoals het innen van boetes, het afnemen van een verhoor of het bezorgen van gerechtelijke stukken. Daarnaast kent elke politieafdeling naast wijkteams een eigen wijkonderzoeksteam (WOT). In de politieafdeling City houdt dit team zich bezig met de aanpak van handel in soft- en harddrugs in de openbare ruimte en vanuit horecazaken en woningen.³⁵⁸ Twee medewerkers van dit team werken met de Cel Prostitutie van politieafdeling West aan de aanpak van straatprostitutie in de Atheneumbuurt van Antwerpen Noord.

Medewerkers van stedelijke en wijkgerichte politiediensten verzorgen ook hier de basispolitiezorg. Zo houden ze toezicht in de wijk. Ook werken ze samen met professionele ‘partners’. Medewerkers zitten bijvoorbeeld ook hier regelmatig in diverse integrale overleggen met niet-politiële organisaties rond de gezamenlijke aanpak van drugs, prostitutie en jongeren in het ‘nieuwe veiligheidsbeleid’ van na de eeuwwisseling. De politieke aanpak richt zich vooral op drugsoverlast in de openbare ruimte rond ‘hot spots’, zoals het De Coninckplein. Dit is de vaste ontmoetingsplaats voor de lokale harddrugsscene in Antwerpen (vgl. Decorte et al., 2004; Tieberghien & Decorte, 2008; Decorte & Janssen, 2011). Vanaf het midden van de jaren negentig werkt de lokale politie daar met speciale wijkteams op drugsoverlast en prostitutie.³⁵⁹ Rond de eeuwwisseling werden deze wijkteams gecombineerd tot één politieteam om vooral repressief te kunnen werken. Sinds de herinvoering van de wijkwerking in 2007 en de opname van drugsgerelateerde criminaliteit en overlast als prioriteit in het ‘Zonaal Veiligheidsplan’, maakt de Antwerpse politie tevens capaciteit vrij voor ‘gecoördineerde handhavingsacties’ tegen straatdealers en drugsgebruikers.³⁶⁰

De gemeenteraad keurt in 2010 tevens een actieplan goed om bestuursrechtelijk op te kunnen treden tegen ‘zoekgedrag’ naar drugs³⁶¹ en het gebruik van alcohol in de openbare ruimte op specifiek aangewezen plekken in de wijk. Politie-medewerkers mogen daar mensen aanhouden die dergelijke gedragingen vertonen. Dit soort toevoegingen aan de bestuurlijke wetgeving laten zien dat de lokale veiligheidsaanpak – net als in Rotterdam – steeds meer is opgeschoven richting een overlastaanpak. Andere voorbeelden hiervan zijn de bestuurlijke sluiting van overlastpanden, het in toenemende mate opleggen van

³⁵⁸ Er zijn geen coffeeshops. In 2006 is wel een vereniging opgericht waar geregistreerde leden ieder één cannabisplant laten telen enkel voor persoonlijk gebruik. In een ministeriële richtlijn uit 2005 wordt gesteld dat drie gram cannabis en één cannabisplant niet worden vervolgd.

³⁵⁹ Dit was o.a. het ‘CONA-team’ dat in de omgeving van het De Coninckplein en de Atheneumbuurt in die tijd werd ingezet.

³⁶⁰ In het Zonaal Veiligheidsplan 2013-2017 wordt zelfs expliciet over een ‘war on drugs’ gesproken. Politieafdeling City is hierbij een prioritair gebied. Er wordt gesproken over een ‘zerotolerantiebeleid’ tegen drugsoverlast, zoals het gericht opsporen van drugsdealers, het uitbreiden van de gerechtelijke onderzoekscapaciteit, onmiddellijke minnelijke schikkingen voor meerderjarige drugsbezitters. (p. 130-131).

³⁶¹ Er wordt in artikel 329 ter van de Politiecodex gesproken over: ‘het oogmerk om illegale drugs te kopen; het oogmerk om het aankopen van illegale drugs te vergemakkelijken; het oogmerk om illegale drugs te zoeken’. Die ‘oogmerken’ worden afgeleid uit handelingen als: ‘doelloos rondhangen, nerveus om zich heen kijken, aanspreken van voorbijgangers, ingaan op mensen die drugs (lijken) aan te bieden, verhinderen van doorgangen op straat, voeren van geldhandel op straat, nadrukkelijk aandacht trekken van voorbijgangers (tekens maken e.d.), lawaaioverlast, een plaats plots verlaten bij het zien van een politiepatrouille’.

overlastboetes voor hinderlijk gedrag (vgl. Devroe, 2012) en een ‘combitax’ waarmee de lokale politie de ouders van kinderen die ’s avonds op straat worden aangetroffen een rekening presenteert voor het met de ‘politiecombi’ [politiebusje] thuis komen brengen. In de praktijk houdt het WOT toezicht op drugspanden om klanten te onderscheppen. Op basis van één verklaring tegen een drugsdealer kan dit team een machtiging krijgen van een officier van justitie om een ‘huiszoeking’ te doen. Dit team treedt ook op tegen horeca-uitbaters die vergunningsvoorwaarden niet naleven, zoals overtreding van de sluitingstijden en het maximum aantal bezoekers. De burgemeester kan panden daarnaast bestuurlijk sluiten bij overlast.³⁶² Er is ook een strafrechtelijke bevoegdheid om een pand te sluiten bij het aantreffen van drugs en/of het vaststellen van drugsverkoop³⁶³, maar dat bewijs is in de praktijk moeilijker te vergaren door maatregelen van drugsverkopers om niet gepakt te worden.

6.8 Politieperspectieven op de politieke praktijk rond veiligheid

In deze paragraaf zoomen politiemedewerkers in op verschillende aspecten van het politiewerk in de praktijk. In beleidsstukken van de lokale overheid en de korpsleiding staan de uitgangspunten van het lokaal veiligheidsbeleid, zoals doelstellingen en werkwijzen van de lokale politie. Medewerkers in de uitvoering zetten deze ‘papieren werkelijkheid’ af tegen hun eigen ervaringen en de betekenissen die ze daar aan geven. Achtereenvolgens komen hun perspectieven aan bod op: 1) de aansturing van het politiewerk in de wijk, 2) de effecten van de politieke aanpak in de wijk, 3) de problemen binnen deze aanpak en hoe ze daar zelf mee omgaan. Deze paragraaf start eerst met de bespiegelingen van uitvoerende medewerkers op de dienstorders die ze krijgen van hun leiding en de speelruimte die ze bij de uitvoering daarvan ervaren.

6.8.1 Verhoudingen binnen het Antwerpse politiekorps

De verhoudingen binnen de Antwerpse politie zijn volgens medewerkers in de uitvoering gespannen. Zij hebben vaak een negatief beeld van de politieleiding. Dit uit zich onder andere in ‘korpsrodde’ tussen medewerkers op de werkvloer en via geruchten in de media. Zo klagen politiemedewerkers regelmatig over de betrouwbaarheid van de korpsleiding. De negatieve reputatie van functionarissen uit de politietop zijn vaak het gevolg van affaires die de integriteit en het imago van het politiekorps hebben geschaad. Zo onthult de extreemrechtse partij een ‘declaratieschandaal’ binnen de stedelijke overheid, waarbij enkele bestuurders en topambtenaren persoonlijke ‘onkosten’ declareerden met hun creditcard van de stad. Deze affaire leidde tot het aftreden van het College van Burgemeester en Schepenen

³⁶² De sluiting is geregeld in artikel 134 quater van de Antwerpse Politiecodex. Dit is het gemeentelijk bestuursrechtelijk reglement om op te kunnen treden in het kader van de handhaving van de openbare orde. In Rotterdam heet dit de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV).

³⁶³ Deze sluitingsbevoegdheid is mogelijk op basis van artikel 9 bis van de drugswetgeving.

van de stad en het ontslag van de toenmalige korpschef in 2003 (vgl. Detiège, 2003; Leysen & Tuerlinckx, 2006). In verschillende media spreken journalisten over een machtsstrijd binnen het lokale politiekorps, waarbij enkele invloedrijke medewerkers hun toenmalige baas buitenspel probeerden te zetten.³⁶⁴ De lokale media berichten op dat moment tevens dat één van deze topfunctionarissen een politiecommissaris beschermt die beschuldigd is door burgers van het gebruik van disproportioneel geweld.³⁶⁵ Deze politiecommissaris wordt hiervoor veroordeeld en sluit zich vervolgens aan bij het lokale extreemrechtse Vlaams Blok.³⁶⁶ De man die hem volgens de media zou beschermen, maakt ondertussen carrière binnen de korpsleiding. Niet alleen dit soort incidenten uit het verleden maar ook actuele geruchten sippelen door via de media. Journalisten rapporteren onder meer over spanningen binnen het Antwerpse politiekorps, zoals over een chef van de lokale recherche die ontslag neemt nadat één van zijn medewerkers zelfmoord heeft gepleegd. Die werknemer was verantwoordelijk voor de implementatie van hervormingen waar volgens de bronnen van journalisten binnen de lokale politie verzet tegen was.³⁶⁷ Maar ook de integriteit van medewerkers op straat wordt in de lokale media betwist, zoals recente berichten in 2016 over enkele politiemedewerkers (binnen politieafdeling City) – ‘de bende van Sproetje’ – die mensen zonder verblijfspapieren zouden hebben afgeperst.³⁶⁸ De reputatie van de Antwerpse politie is negatief en dat leeft ook binnen de eigen organisatie.

Spanningen binnen de politieorganisatie hebben volgens uitvoerende medewerkers ook vaak te maken met een in hun ogen hiërarchische bevelsstructuur. Door een directieve manier van leiding geven, is volgens hen ook weinig ruimte voor inspraak op interne beleidsbeslissingen. Hoe lager in de hiërarchie van de politieorganisatie, des te minder medewerkers het gevoel hebben dat hun ideeën en meningen er toe doen. Leidinggevendenden binnen de wijkwerking hebben echter soms nog het gevoel dat ze invloed hebben op beslissingen van de korpsleiding. Zo vertelt een wijkteammanager over het overtuigen van een politiecommissaris om zijn wijkwerking de-escalerend te laten optreden rond een demonstratie tegen de vestiging van een moskee in de wijk in plaats van meteen in te grijpen met de oproerpolitie. Medewerkers in het middenkader hebben al minder het idee dat de korpsleiding naar hun ideeën luistert. Zo geeft een operationeel leidinggevende in de wijk (40) aan dat de korpsleiding een aparte politie-eenheid voor straatdealers zou moeten maken, omdat er binnen de wijkwerking en de lokale recherche te weinig capaciteit is om hier gericht op te werken. Hij heeft echter weinig geloof dat de politietop hier iets mee gaat doen. Uitvoerende medewerkers op straat

³⁶⁴ Zie onder meer: Het Nieuwsblad 19-01-2005 ‘Lekt superflik aan Dewinter?’, De Morgen 25-02-2006 ‘De Antwerpse politietop, verboden zone voor vrienden van Lamine’, Het Nieuwsblad 30-06-2006 ‘Gewezen Antwerpse politiechef Luc Lamine praat voor het eerst’, Gazet van Antwerpen 01-02-2008 ‘Standpunt Lex Moolenaar’ en Indymedia.be van 07-02-2008 ‘[Opinie] Debie: Nacht van de lange messen...’.

³⁶⁵ Vergelijk onder andere Het Nieuwsblad 06-02-2008 ‘Ook hoofdcommissaris Muylers nu onder vuur’.

³⁶⁶ Vergelijk onder andere Het Nieuwsblad 13-09-2003 ‘Geschorste commissaris steunt plannen Blok’.

³⁶⁷ www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/1294387/2011/07/18/Hoofd-Antwerpse-recherche-neemt-ontslag.dhtml

³⁶⁸ <http://www.demorgen.be/nieuws/in-antwerpen-geldt-de-wet-van-de-sheriff-bdd83160/> (geraadpleegd op 30-6-2016).

voelen zich vaak het minst serieus genomen door de korpsleiding. Zij hebben meestal weinig illusies over het kunnen veranderen van de organisatie en raken geregeld gefrustreerd door beslissingen van de leiding. Zo klagen medewerkers van een wijkteam over een beslissing om oranje fluorescerend hesjes te moeten gaan dragen, zodat ze meer zichtbaar aanwezig zijn in de wijk. In hun ogen constateren zij daardoor vooral minder strafbare feiten. Ook klagen ze over een verbod op het dragen van een oudere dienstjas welke met een kogelwerend vest comfortabeler zit, omdat de korpsleiding een uniforme uitstraling eist.

Wijkwerkers ervaren dat de korpsleiding hen weinig speelruimte gunt in de uitvoering van hun taakuitvoering. Ze vinden bijvoorbeeld dat ze zich te vaak moeten komen verantwoorden over genomen beslissingen. Ze wijten die verantwoordingsdruk niet alleen aan het politiek-bestuurlijke belang van veiligheidsresultaten, maar ervaren dit ook als het bijsturen van de beeldvorming over de organisatie. In de ogen van diverse politiemedewerkers in dit onderzoek probeert de korpsleiding onder meer het handelen van het korps af te schermen. Zo laat een wijkteammanager (41) bijvoorbeeld weten dat buitenstaanders vaak niet mee mogen tijdens handhavingsacties.³⁶⁹ Een wijkteamleider (50) deelt me mee dat hij Rotterdamse bewoners en professionals niet mag ontvangen bij een bezoek aan de wijk, omdat de korpsleiding hier geen toestemming voor geeft.³⁷⁰ Werkbezoeken zijn volgens medewerkers in het veld ook enkel voorbehouden aan de politietop. De korpsleiding stelt echter zelf dat ze mogelijke negatieve publiciteit en nadelige politiek-bestuurlijke consequenties hiervan probeert te voorkomen. Zo laat de korpschef weten dat hun medewerking aan een wijkbezoek uit Rotterdam op dat moment voor hen te gevoelig ligt vanwege media-aandacht voor problemen rond de aanpak van drugsoverlast in de wijk. Op andere momenten probeert de korpsleiding het eigen politieoptreden naar buiten toe juist te ‘verkopen’. Zo presenteert een ander lid van de korpsleiding tijdens een interview het eigen beleid vooral als een groot succes en laat daarbij weinig ruimte voor kritische vragen.

Medewerkers van de wijkwerking ervaren regelmatig weinig steun van hun korpsleiding. Zo klagen diverse wijkwerkers over het feit dat de korpsleiding in hun ogen weinig langskomt in de wijk, terwijl hun optreden daar onder een vergrootglas van de media ligt.³⁷¹ Politiemedewerkers in de wijk voelen zich tevens vaak slachtoffer van het streven bewoners tevreden te houden. Zo hebben ze het gevoel dat de korpsleiding vaak meer luistert naar bewoners dan naar haar eigen werknemers. Ook medewerkers van buiten de wijkwerking signaleren soms beperkte steun aan de wijkpolitie. Zo lopen wijkwerkers volgens respondenten van de lokale recherche vaker het risico op interne onderzoeken naar hun handhavend optreden in de wijk en hebben ze tegelijkertijd ook te maken met bewoners

³⁶⁹ Na een aanvraag gedaan te hebben bij de korpsleiding om een handhavingsacties tegen drugsoverlast in de wijk bij te mogen wonen, mag dit aanvankelijk alleen in het persoonlijk bijzijn van het directiehoofd. Wanneer deze op het laatste moment verhinderd blijkt, ben ik alsnog alleen op pad met enkele operationele medewerkers die het ook prettig vinden dat ze nu niet door hun baas op hun vingers worden gekeken.

³⁷⁰ In het kader van het onderhavige onderzoek organiseer ik een uitwisseling tussen de beide onderzoekslocaties.

³⁷¹ Zie onder andere alarmerende mediaberichten in de *Gazet van Antwerpen* en *De Standaard* in oktober 2010.

die weer klagen over een gebrek aan repressief politieoptreden tegen overlast en criminaliteit in de wijk.

Wijkwerkers bekritiseren beslissingen van de korpsleiding om bewonersklachten meestal te beantwoorden met extra politie-inzet om deze bewoners snel gerust te stellen. Ze hebben vooral hun frustraties over de repressieve korpsacties tegen drugs- en alcoholoverlast in de wijk. De cijfermatige ontwikkeling van meldingen en aangiften zijn volgens hen vaak niet de aanleiding voor deze acties. Zij zien een meer stabiele omvang van geregistreerde overlast en criminaliteit in de wijk. Deze acties zijn in hun ogen vaak het gevolg van een toename van klachten van bewoners. Ze vinden tevens dat deelname van de wijkpolitie aan korpsacties ten koste gaan van hun preventieve wijkgerichte taak. Ze horen in hun ogen dagelijks bezig te zijn met het onderhouden van hun contacten met de bewoners en ondernemers in de wijk. Door de hoge frequentie van deze repressieve acties, zijn ze voor hun gevoel vaak te weinig aanwezig in de wijk om te horen en zien wat er daar leeft onder bewoners. Ze vinden het preventief optreden tegen “*kleine ergernissen*” van bewoners minstens zo belangrijk als toezicht en handhaving ten aanzien van drugsoverlast en -criminaliteit, omdat bewoners hier in hun ogen vaak persoonlijk meer plezier van hebben dan aan een aanhouding van een harddrugdealer of -gebruiker.

Er zijn echter ook wijkwerkers die minder geloven in een wijkgerichte ‘community oriented policing’. Vooral medewerkers die langer bij de politie werken hebben soms moeite met deze manier van werken. Zij zijn vaak opgeleid in tijden waarin de lokale politie vooral reactief en ook repressief optrad. Zo geloven ze vaak niet dat contacten met bewoners de veiligheid in de wijk gaat vergroten. In hun optiek valt met veel personen in de wijk niet te praten. Ook speelt mee dat ze het moeilijk vinden dat ze in de wijkgerichte benadering minder gezag genieten dan ze hiervoor gewend waren. Ze willen “*niet op papier maar op straat winnen*”. Ook vinden ze sociaal-preventief werken moeilijk. Zo zijn sociale en communicatieve vaardigheden hierin bijvoorbeeld belangrijker dan ze gewend waren, zoals het telefonisch reageren op meldingen van bewoners. Ze voelen zich ook kwetsbaar door de feedback die bewoners mogen geven via evaluatierapporten over het afhandelen van meldingen en hebben soms ook moeite met administratieve taken die ze er bij hebben gekregen in het nieuwe wijkgericht werken, zoals het werken met computersystemen. Dit type ordehandhaver komt hier nog regelmatig voor. Dit hangt samen met de historische ontwikkeling van de Belgische politie en haar late omslag richting gemeenschapsgericht werken (vgl. Enhus & Ponsaers, 2005; Vandevorde, 2005; Ponsaers, 2008).

6.8.2 Coping met spanningen en beperkingen binnen de politieorganisatie

Politiemedewerkers gaan verschillend om met uitdagingen waar ze binnen hun eigen organisatie mee geconfronteerd worden. Ze ervaren een hoge werkdruk en hebben vaak frustraties over de structurele beperkingen van hun beleidskader en organisatie. Sommige medewerkers laten deze problemen en/of spanningen binnen het werk makkelijker los. Zo hebben medewerkers met een leidinggevende functie soms nog het gevoel dat ze invloed hebben op het korpsbeleid. Maar de meeste politiemedewerkers in dit onderzoek hebben moeite om met de werkdruk en de barrières bij de implementatie en uitvoering van het ‘nieuwe veiligheidsbeleid’ om te gaan. Ze klagen over beperkingen in de uitvoerbaarheid, de in hun ogen negatieve aandacht van media voor veiligheidsproblemen in de wijk en de, in hun optiek, te hoog gespannen verwachtingen van bestuurders en bewoners over de impact van het politieoptreden. Ze zijn soms ook cynisch geworden over het belang en de impact van het politiewerk dat ze in de wijk doen. Zo ziet een wijkteamleider (50) hun bijdrage in de wijk louter als een administratieve bezigheid. Hij verwijst naar de bureaucratische rompslomp rond bestuurlijke aanhoudingen van ‘overlastgevers’:

“Wij leveren papier, gigantische hoeveelheden papier, dat is alles wat wij doen. Wij stellen wat vast. Wij stellen dat op papier en wij sturen dat door naar het parket of naar het stadsbestuur of naar de dienst Integrale Veiligheid. Wij zorgen voor de correcte papierstroom, dat is eigenlijk alles wat wij doen. Dat vind ik hè.”

Politiemedewerkers vertalen hun problemen met de aansturing en uitvoering van hun taken in de wijk soms ook in berusting. Zo verwachten ze weinig verbeteringen vanuit de (boven) lokale politiek en de korpsleiding om meer impact te kunnen hebben op veiligheid in de wijk. Ondanks dat ze overwegend ontevreden zijn over de beschikbare middelen en aansturing van hun eigen organisatie, gaan ze vooral stoïcijns door met de uitvoering van hun taken in de wijk. Ze beperken zich vaak tot het uitvoeren van dienstorders vanuit de korpsleiding en bemoeien zich verder weinig met het interne beleid. Zo ziet een medewerker (49) van het WOT bijvoorbeeld geen rol voor zichzelf weggelegd om zich meer te gaan bemoeien met de ontwikkeling van opvang en zorg voor verslaafde prostituees. Volgens haar zijn daar andere professionals voor. Ook andere medewerkers van het WOT blijven gewoon dagelijks dealers opsporen en aanhouden, ook al geloven ze niet dat deze aanpak de drugsoverlast in de wijk structureel gaat verminderen. Ze doen wat de politietop van hen vraagt. Een leidinggevende medewerker in de wijkwerking past zijn wijkactieprogramma’s naar eigen zeggen aan aan de wensen van zijn meerderen om vooral zijn eigen positie binnen de organisatie niet te ondermijnen. Hij heeft geen zin in ‘gedoe’.

Naast cynisme, berusting en het eenzijdig uitvoeren van taken, genieten sommige medewerkers soms ook nog van hun werk. Zij focussen vooral op de aangename aspecten van het politiewerk in de wijk. Zo blijft een teamleider van het wijkonderzoeksteam (40) de

avontuurlijke kanten van zijn werk waarderen. Hij beleeft voldoende plezier en spanning in zijn jacht op soft- en harddrugsdealers in de wijk om de structurele barrières bij de implementatie van het lokale veiligheidsbeleid te accepteren:

“Ja, soms vraag je je wel eens af of dat dat nut heeft wat dat je doet hè. Maar je moet het zo zien: iemand op heterdaad betrappen op drugs dealen is nog steeds altijd plezant hè. Je zit met dat aspect van dat volgen en je moet dat dan in het oog houden en dan een arrestatie.”

Naast hun reguliere aanwezigheid in de wijk en het controleren van vergunningen van ondernemers en culturele verenigingen met horeca, zorgt de extra inzet op repressieve korpsacties tegen drugsoverlast voor een hoge werkdruk binnen de wijkpolitie. Daarnaast dienen ze ook (boven)lokale diensten te ondersteunen die controles uitvoeren op illegaliteit, voedselveiligheid en zwart werk. Deze omgang met de wijkwerking door de korpsleiding heeft ook nadelige gevolgen voor de motivatie van het uitvoerend personeel. Zo vragen wijkwerkers overplaatsing aan naar rustigere politieafdelingen en raken medewerkers geregeld “opgebrand”. Er komen in de ogen van respondenten ook onvoldoende gekwalificeerde vervangers voor in de plaats, zoals aspiranten die veel begeleiding nodig hebben en ‘politievrijwilligers’ die ze vaak enkel kunnen inzetten op verkeerszaken. Deze barrières hebben ook invloed op de manier waarop medewerkers de effectiviteit en efficiency van het politiebeleid ervaren.

6.8.3 Effecten van de politiële aanpak van overlast en criminaliteit

Politiedeskundigen die betrokken zijn bij de uitvoering van de aanpak van overlast en criminaliteit in de wijk signaleren ook verschillende effecten die ze toeschrijven aan hun interventies op (risico's op) overlast en criminaliteit. Ze onderscheiden zowel positieve effecten op veiligheid in de wijk (o.a. een afnemende (zichtbaarheid van) overlast en criminaliteit en contact met ‘doelwitten’) als ook negatieve effecten (o.a. selectie en vervanging van ‘doelwitten’ en de verplaatsing en escalatie van problemen). Het positief ervaren ‘effect’ van de afname van zichtbare criminaliteit en overlast staat eerst centraal.

Afname (zichtbaarheid van) overlast en criminaliteit

Politiedeskundigen oordelen dat het bestuurlijk aanhouden van prostituees, het beboeten van klanten en de bestuurlijke sluiting van ‘rendez-vous hotelletjes’ geholpen hebben om de overlast in de wijk te verminderen.³⁷² Medewerkers van het WOT en de Cel Prostitutie geven bijvoorbeeld aan dat ze vergeleken met enkele jaren eerder steeds minder overlastmeldingen binnenkrijgen van bewoners. Er zijn in hun ogen minder vrouwen die op straat ‘tippelen’.

³⁷² Van San (2007) spreekt ook over een afname van honderd/honderdvijftig eind jaren negentig naar ongeveer tachtig vrouwen die bekend zijn bij de politie, waarvan er op onregelmatige basis nog gemiddeld twintig vrouwen per maand tippelen eind 2007.

De overlast bestaat volgens hen uit verslaafde prostituees die zich lastig gedragen wanneer ze geen klanten of harddrugs kunnen vinden. Klanten zijn in hun ogen ook afgeschrikt door de inzet van bestuurlijke controles en boetes. Zo zien ze steeds minder mannen in de wijk die op zoek lijken naar deze tippelende vrouwen. Politied medewerkers zien daarnaast ook jongeren minder op hoeken van straten staan. Ze verbinden dit aan de inzet van bestuurlijke bevoegdheden, zoals het samenscholingsverbod, identiteitscontroles en bestuurlijke overlastboetes. Ze signaleren daarnaast positieve effecten van bestuurlijke handhaving op het aantal overlastgevendende ondernemers dat voor hun gevoel de laatste jaren is afgenomen. Ze koppelen dit aan het aanscherpen van de bestuurlijke reglementering van nachtwinkels, belwinkels en culturele verenigingen met een horecavergunning. Sinds 2010 dienen eigenaars en/of uitbaters ook een uitzondering op een vastgesteld sluitingsuur aan te vragen bij de stad. Dit zorgt voor hun gevoel voor minder vergunningaanvragen.

Contact met 'doelgroepen'

Politied medewerkers zien bestuurlijke maatregelen als het samenscholingsverbod³⁷³, identiteitscontroles en bestuurlijke boetes als handige hulpmiddelen om met kwetsbare doelgroepen in contact te komen, zoals drugsverslaafden, dak- en thuislozen, straatprostituees en overlastgevendende jongeren. Zo geven ze aan dat ze bij een 'korpsactie' tegen drugsoverlast in de wijk bijvoorbeeld hebben samengewerkt met enkele ambtenaren van de stad om in kaart te brengen wat de specifieke problemen zijn van deze doelgroep. Deze ambtenaren hebben bemiddelingsgesprekken gevoerd met bestuurlijk aangehouden drugsverslaafden en aan hen ook een aanbod gedaan rond zorg en hulpverlening. Politied medewerkers waarderen bestuurlijke bevoegdheden als identiteitscontroles, bestuurlijke boetes en de 'combitax'³⁷⁴ als manieren om ook met (ouders van) overlastgevendende minderjarigen in gesprek te kunnen komen.

Selectie van 'doelwitten'

Politied medewerkers wijzen ook op de selectieve werking van repressief handhaven. Meestal krijgen ze de meest kwetsbare groepen in beeld bij handhavingsacties. Ze pakken bijvoorbeeld vooral de meest marginale harddrugsdealers en -gebruikers in plaats van de criminele organisaties die achter de drugshandel zitten. Als gevolg van een handhavingsactie in de wijk blijken bijvoorbeeld vooral jonge niet-westerse mannen in het Antwerpse Huis van Bewaring aan de Noorderlaan te zitten, zoals diverse mannen met een Aziatische, Noord-Afrikaanse of Roma achtergrond en diverse kwetsbare 'Belgen':

³⁷³ Artikel 84 Politiecodex Antwerpen: "...samenscholingen die zouden kunnen leiden tot ernstige overlast of tot een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, orde en rust" kunnen bestraft worden met een administratieve geldboete van maximaal 250 euro (art. 331) met een verplicht bemiddelingstraject voor minderjarigen onder de 16 jaar (art. 334).

³⁷⁴ Dit is een administratieve boete voor het thuisbrengen van minderjarigen die 's avonds op straat aangetroffen worden.

11-2-2011, drugsactie Antwerpen Noord, 19.00–23.00 uur

Zo brengen politiemedewerkers tijdens een actie een jong Belgisch stel binnen dat in de wijk aangehouden is voor het ‘zoeken naar drugs’. De jongen loopt in een vaal T-shirt, terwijl het winter is. Het meisje ziet er ook bleek uit en heeft rode vlekken in haar ingevallen gezicht. Ze hebben ongebruikte drugsspuiten maar geen harddrugs bij zich. Ze hebben volgens enkele politiemedewerkers mensen aangesproken voor drugs in de buurt van het De Coninckplein. Ze beweren zelf dat ze alleen op weg waren richting een nachtopvang verderop in de wijk. De jongen vindt de aanhouding belachelijk en schreeuwt woest dat hij een klacht in gaat dienen.

Medewerkers die werken op straatprostitutie zien vooral jonge vrouwen van westerse en niet-westerse origine met psychiatrische en verslavingsproblemen. Hun klanten zijn volgens hen echter mannen uit alle lagen van de samenleving. Dit blijkt ook tijdens een geobserveerde politieactie, waarbij een man aangehouden wordt in een zwarte sportwagen die twee vrouwelijke agenten in burger aanspreekt.³⁷⁵

Vervanging van ‘doelwitten’

Politiemedewerkers geven aan dat hun handhavingsacties de drugsoverlast en -criminaliteit in de wijk in de praktijk niet kunnen oplossen. Ondanks hun inzet blijven ze soft- en harddrugsdealers oppakken. Zo geven ze aan dat ze met meer capaciteit ook meer drugsdealers zullen aanhouden. Ze spreken over een continue verversing van het aanbod aan dealers. Ze beschouwen dit als een onderschatting van de pool aan vervangers, waar criminele organisaties uit kunnen putten om de opengevallen plekken van aangehouden en opgepakte dealers snel mee in te kunnen vullen. Een wijkteammanager (41) vertelt:

“En eigenlijk al lachend werd er toen gezegd door de hoofdcommissaris van: ‘Jongens, als je aan 100 gevatte dealers zit, dan krijg je van mij een vat bier’. Nu heeft hij al vrij snel zijn vat bier moeten geven en zijn beeld moeten bijschaven. Toen heeft hij gezegd van: ‘200’. Ook die 200 is allang achterhaald hè. Plus ook het feit dat we eigenlijk vaststellen: week na week na week blijven wij dealers vatten. Wij passen onze strategie aan, aan de strategie van de mannen van de straat. Maar wij blijven dus mensen vatten. Dus de analyse van het probleem was wel goed gebeurd, maar eigenlijk zat die [drugscriminaliteit] veel dieper ingeworteld dan iemand zich dat kon voorstellen.”

Ondanks dat politiemedewerkers in de wijk zien dat deze bestuurlijke en gerechtelijke aanpak van dealers en gebruikers structureel nog weinig oplevert, moeten ze hier toch mee door. Zij hebben soms de indruk dat de korpsleiding hen hiermee door laat gaan om druk uit te kunnen oefenen op de federale overheid om met meer structurele oplossingen te komen

³⁷⁵ 29-12-2010, politieactie tegen tippelprostitutie in de Van Maerlantstraat, 21.00 uur tot 23.00 uur

voor het blijven voortbestaan van drugscriminaliteit. Ook rond de bestuurlijke aanpak van prostitutie signaleren ze dat een deel van de scene in de wijk aanwezig blijft. Ze wijzen op de invloed die de reputatie van de buurt heeft op het blijven aantrekken van klanten en prostituees, ondanks alle controles die er plaatsvinden. Het zijn ook andere meisjes die ze nu [2010] tegenkomen, vooral uit Oost-Europa. Ook vermoeden ze dat criminele organisaties meisjes hier op straat laten werken, als er geen plek is binnen de officiële gedoogzone.

Verplaatsing van problemen

Er treden volgens politiemedewerkers ook verplaatsingseffecten op als gevolg van de geconcentreerde inzet op plaatsen in de wijk waar hard- en softdrugsdealers en –gebruikers elkaar vaak ontmoeten. Ze constateren dat ook de inzet van cameratoezicht verplaatsingseffecten in de hand werkt naar plaatsen waar nog geen camera's hangen. Er is in hun ogen nog voldoende gelegenheid om ongezien te dealen, omdat het netwerk van toezichtcamera's (nog) niet de hele wijk dekt. Politiemedewerkers hebben ook niet de indruk dat de bestuurlijke aanpak van straatprostitutie in de wijk dit fenomeen heeft opgelost. Zo wijst een teamleider van het stedelijk prostitutieteam (40) bijvoorbeeld ook op een gedeeltelijke verplaatsing naar privépanden en videocabines in diverse seksshops in de wijk. Politiemedewerkers zijn ook vaak geen voorstander van enkel repressief optreden, als daardoor hun doelgroep uit het zicht verdwijnt. Ze houden prostitutie bijvoorbeeld liever geconcentreerd op een plek, zodat ze er toezicht op kunnen blijven houden. Ze wijzen op een gebrek aan sociale controle op het 'verborgen circuit' en de risico's die vrouwen daarbinnen lopen. Zo beboeten ze eigenaren van panden waar ze 'vrijwillige prostitutie' aantreffen, maar zetten ze vaak niet in op een sluiting. Ook de bestuursrechtelijke aanpak van jongerenoverlast levert hen vooral een "kat en muisspel" op dat vooral veel tijd en energie kost.

Escalatie van problemen

De korpsleiding heeft volgens wijkwerkers vaak de neiging om problemen in de wijk met repressieve maatregelen te beantwoorden. Zij ervaren regelmatig nadelige effecten van repressief optreden tegen overlast en criminaliteit. Zij geven aan dat een 'zero tolerance benadering' in hun ogen vaak leidt tot een escalatie van problemen. Zij wijzen hierbij vaak naar de rellen op de Turnhoutsebaan waarbij de politie in 2002 strijd heeft geleverd met boze jongeren naar aanleiding van de dood van een jongen van Marokkaanse origine als gevolg van een messteek door een Belgische man.³⁷⁶ Zij geven aan dat zij meer geloven in een de-escalerend optreden om grotere problemen te voorkomen. Ze wijzen op onrustige situaties in de wijk, die ze hebben kunnen oplossen met een meer bemiddelende benadering, zoals een wijkteammanager (41) die in gaat op een succesvol de-escalerend optreden van zijn team rond een betoging van Vlaams extreemrechts tegen de vestiging van een moskee in de wijk. Tevens noemt hij het kanaliseren van spanningen op een middelbare school in de wijk rond

³⁷⁶ Zie onder andere De Standaard 27-11-2002, 'Rellen in Antwerpen na dood Marokkaan' (laatst geraadpleegd op 27-4-2014).

de invoering van een ‘hoofddoekenverbod’.³⁷⁷ Uitvoerende medewerkers in de wijk geven ook aan dat ze in de praktijk weinig gebruik maken van deze bestuurlijke bevoegdheden tegen ‘overlastgevende jongeren’ om hun onvrede en boosheid ten aanzien van de overheid niet verder te voeden. Een wijkteamleider (50) wijst bijvoorbeeld op mogelijke negatieve effecten van het handhaven van het ‘samenscholingsverbod’:

“Ja, ja, dat artikel [84][van de Politiecodex] zullen wij gebruiken in uiterste nood, want dat is eigenlijk een zwaar repressief artikel. Je gaat daar tien mensen van een plein trekken en je wil die overbrengen naar het commissariaat en je gaat die mensen eventjes de les lezen en dan nog eens verbaliseren op basis van dat artikel waar dat ze achteraf nog eens de impact van krijgen. Ik vind dat eigenlijk wel voor jongeren van vijftien, zestien, zeventien jaar die eigenlijk al anti politie en anti maatschappij zijn...eigenlijk is dat gewoon een schepje er bovenop. Ik wil die mensen niet voeden.”

Deze terughoudende benadering conflicteert met het repressieve imago van de Antwerpse politie en de strenge beleidsretoriek rond veiligheid. De praktijk dwingt politiemedewerkers in de uitvoering echter soms tot deze terughoudendheid in hun aanpak van overlast, omdat ze ook niet de capaciteit (i.c. tijd, manschappen en middelen) hebben om een ‘zero tolerance beleid’ waar te kunnen maken.

6.8.4 Effectiviteit & efficiency van de politieke aanpak van overlast en criminaliteit

In de vorige paragraaf zijn positieve en negatieve effecten besproken van de politieaanpak ten aanzien van overlast en criminaliteit in de wijk. Politiemedewerkers wezen daarmee al op enkele barrières in de uitvoering van het ‘papieren lokale veiligheidsbeleid’. Ze onderscheiden problemen rond beperkte financiële en juridische middelen en bevoegdheden die op hun beurt vaak het gevolg zijn van politiek-bestuurlijke beperkingen. Hun kijk op de voor hen beschikbare middelen komen hier eerst aan bod.

Politiemedewerkers wijzen regelmatig op capaciteitsproblemen om overlast en criminaliteit in de wijk effectief aan te kunnen pakken. Ze moeten met beperkte middelen vaak keuzes maken waar ze vooral op inzetten. Grote gecoördineerde korpsacties tegen met name drugsoverlast in de wijk gaan volgens hen bijvoorbeeld vaak ten koste van andere reguliere politietaken in de wijk, zoals preventief contact en dagelijkse surveillance. Ook het observeren, binnenvallen en mogelijk kunnen doorzoeken van overlastgevende panden kost hen veel capaciteit in de wijk. Wijkwerkers geven daarom ook aan dat bewoners in hun ogen te veel verwachten van de politie in de wijk en dat lokale bestuurders maar ook de eigen

³⁷⁷ Zie voor achtergronden van dit verbod het boek van de directeur van het Koninklijk Atheneum in deze wijk (Heremans, 2010).

leiding minder 'zero tolerance' zouden moeten beloven. Er zijn in hun ogen te veel kwetsbare plekken om overal aanwezig te kunnen zijn en om hier ook gericht op in te kunnen grijpen. Politiedewerkers in dit onderzoek signaleren tevens juridische beperkingen. Zo benoemen ze tekortkomingen in het federale justitiebeleid rond strafoplegging en strafuitvoering. Zo geven ze aan dat gevangenisstraffen korter dan zesendertig maanden meestal niet uitgezeten hoeven te worden door een gebrek aan cellen.³⁷⁸ Ze hebben de indruk dat er zo een gevoel van straffeloosheid ontstaat dat de afschrikkende werking van het repressief politioptreden in de wijk beperkt. Ze zien in het bijbouwen van cellen geen oplossing en wijzen op vervangingseffecten rond het aanbod van dealers. Voor hen liggen de oplossingen vaak in aanpalend beleid. Zo wijzen ze regelmatig op het aanscherpen van het federale migratiebeleid, omdat ze constateren dat de soft- en harddrugsdealers die ze oppakken vaak geen geldige verblijfspapieren hebben (vgl. Decorte & Janssen, 2011; Decorte & D'Huyvetter, 2013). In hun ogen dient de federale overheid extra maatregelen te nemen om de instroom van die kwetsbare groep in de wijk onder controle te kunnen brengen. Ook het uitzetten van illegale drugsdealers blijkt in de praktijk moeilijk, omdat landen waar zij vandaan komen hen vaak niet terug willen nemen.

Respondenten zien ook een gebrek aan verplichte zorgtrajecten. Ze merken dat ze zonder dwang- en drangmaatregelen steeds dezelfde mensen op blijven pakken zonder dat er iets verandert aan hun overlastgevend en/of crimineel gedrag. Ze ervaren dat veel harddrugsverslaafden zorg en opvang mijden. Ze maken regelmatig mee dat drugsverslaafden in een bemiddelingsgesprek aangeven dat ze gebruik maken van de drugshulpverlening, terwijl ze vaak niet bij die instanties bekend blijken te zijn. Politiedewerkers signaleren tevens dat weinig verslaafde straatprostituees gebruik maken van de laagdrempelige opvang en hulpverlening in de wijk, zoals een inloophuis en nachtopvang. Dit komt volgens hen doordat verslaafde prostituees financieel afhankelijk zijn van de tippelprostitutie. Daarnaast wijzen ze op hun sociale en psychologische afhankelijkheid van hun pooier. Deze vormt vaak hun enige vangnet bij gebrek aan andere hulpbronnen.³⁷⁹ Politiedewerkers vinden dat er meer mogelijkheden voor gedwongen zorg zouden moeten komen. De voorwaarden om structurele overlastgevers van de straat te mogen halen zijn in hun ogen nu vaak nog te hoog. Het is volgens hen moeilijk aan te tonen dat een drugsverslaafde zodanig een gevaar is voor zichzelf en anderen dat een rechter hem/haar tegen zijn/haar zin kan laten opnemen in een behandelcentrum.³⁸⁰

Politiedewerkers signaleren ook een gebrek aan strafrechtelijke sancties tegen minderjarigen die criminaliteit plegen, terwijl de gemiddelde leeftijd van verdachten volgens hen blijft dalen. Voor minderjarigen bestaat er in België een Jeugdbeschermingsrecht³⁸¹ dat

³⁷⁸ De Vlaamse overheid huurde vanaf februari 2010 tot 2016 leegstaande cellen in Nederland.

³⁷⁹ Zie ook Kathleen De Meutter (2012), 'Droom van een heroïnehoer', Antwerpen: Linkeroever Uitgevers.

³⁸⁰ Een gedwongen opname in de psychiatrie gaat in Vlaanderen via de Wet bescherming persoon geesteszieke uit 1990.

³⁸¹ Het jeugdbeschermingsrecht valt onder de Vlaamse overheid en delinquentie jongeren onder de federale overheid.

enkel bestaat uit maatregelen in plaats van straffen. Voorbeelden zijn huisarrest, onderzoek naar de thuissituatie van jongeren of een begeleidingstraject (vgl. Put, 2010). Ze vinden dit recht en het stedelijke preventieve jeugdbeleid vaak te “soft” en spreken over een “pampermaatschappij” die te weinig aanspoort tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast bekritiseren ze het sociaal zekerheidsstelsel dat jongeren in hun ogen te weinig prikkelt om te gaan werken. Ook vinden ze de intensiteit van de begeleiding van delinquente en overlastgevende jongeren vaak te vrijblijvend. Ze wijzen onder meer op een stijging van het aantal spijbelaars. Ook vinden ze dat ze de ouders van minderjarigen die voor problemen zorgen in de wijk meer zouden moeten kunnen aanpakken op hun verantwoordelijkheid. Ze zijn dan ook overwegend positief over het gebruik van bestuurlijke boetes voor overlast en de ‘combitax’ om daarmee vooral de ouders te dwingen meer hun verantwoordelijkheid te nemen voor het gedrag van hun kinderen.³⁸²

Het niet mogen registreren van de etnische achtergrond van daders van criminaliteit is tevens een doorn in het oog van menig respondent binnen dit onderzoek. Het vastleggen van etniciteit en criminaliteit ligt in België gevoelig (vgl. Van San & Leerkes, 2001³⁸³; Foblet, Djait & Pieters, 2004). Politied medewerkers zien echter samenhang tussen het delictgedrag en etniciteit van jeugdige daders. Ze wijzen bijvoorbeeld op een oververtegenwoordiging van jongeren van met name Marokkaanse en Roma achtergrond bij vormen van straatroof. Ze ervaren etnische registratie als een noodzakelijke factor bij het gerichter kunnen aanpakken van deze delicten. Soms houden ze informeel een eigen registratie van de etnische achtergrond van daders bij in de vorm van een Excel-bestand om dit toch in kaart te brengen. Ze kijken daarbij vooral naar de voordelen van etnische registraties.³⁸⁴

Politied medewerkers in de uitvoering wijzen ook op een overschatting van de impact van de wettelijke middelen die zij hebben tegen overlast. Bestuurlijk bevoegdheden hebben ook juridische grenzen. Politied medewerkers kunnen tijdens een geobserveerde handhavingsactie bijvoorbeeld een groepje Poolse mannen die met hun tassen drank in een bushokje zitten niet bestuurlijk aanhouden, omdat ze (nog) niet dronken zijn. Ook de drank kunnen ze niet in beslag nemen, zolang deze niet geopend is. Ze geven aan dat bestuurlijke handhaving op onduidelijke juridische gronden sneuvelt bij de bestuursrechter³⁸⁵ als betrokkenen hier bezwaar tegen maken. Een wijkteammedewerker geeft bijvoorbeeld aan dat hij een keer is teruggefloten voor een identiteitscontrole van enkele jongeren die zich volgens bewoners hinderlijk ophielden bij een sociaal wooncomplex in de wijk. Daarnaast zijn de mogelijkheden

³⁸² Deze instrumentele benadering wijkt af van het recht beschermend perspectief (vgl. Cops, Put en Pleysier, 2012; Put, 2013).

³⁸³ Dat onderzoek is bemoeilijkt door tegenwerking van diverse wetenschappers, lokale bestuurders en professionals.

³⁸⁴ Ze hebben minder oog voor mogelijke neveneffecten, zoals risico's op stigmatisering en politiek misbruik binnen een rechts-populistisch klimaat. Kritische criminologen hebben echter aangetoond hoe politici, het justitieel apparaat en media elkaar tijdens crisismomenten op kunnen stuwten tot een morele paniek over etnische minderheden om repressief beleid tegen te legitimeren (vgl. o.a. Hall et al., 1978).

³⁸⁵ Ook de stedelijke overheid heeft een eigen afdeling ‘bestuursrechtelijke handhaving’ die alle administratieve boetes die ambtenaren uitschrijven in behandeling neemt en beslist over de sanctie, mede om te voorkomen dat de bestuursrechter zaken ongegrond acht.

van de politie snel uitput bij een te voortvarende inzet van bestuurlijke middelen tegen overlast aangezien er na het bestuursrecht geen alternatieve wettelijke gronden meer voor handen zijn om tegen overlast op te kunnen treden. Daarnaast willen medewerkers die vast werken in de wijk ook contact houden met hun doelgroep. Medewerkers in de uitvoering zetten bestuurlijke middelen in de praktijk dus niet zomaar in en proberen overlast ook vaak zonder bestuurlijke sancties op te lossen.

Naast deze voorbeelden van problemen rond menselijke en juridische middelen, signaleren deze politiemedewerkers ook problemen in de samenwerking tussen verschillende afdelingen binnen en buiten de eigen organisatie. Er wordt bijvoorbeeld onderling weinig informatie gedeeld. Zo vinden medewerkers van het wijkonderzoeksteam dat ze te weinig zicht hebben op de juridische afhandeling van door hen opgespoorde delicten. Rechters informeren hen vaak niet over de afloop van een zaak. Andere diensten binnen de eigen organisatie – bijvoorbeeld die controles op de naleving van bestuurlijke sluitingen uitvoeren – informeren hen meestal ook niet over hun handelen in de wijk. Tevens is de organisatiestructuur binnen de politie in de ogen van medewerkers een probleem, zoals de verdeling van delicttypen en dadercategorieën over verschillende ‘cellen’ binnen het korps. Zo is er bijvoorbeeld een speciale cel voor jeugdcriminaliteit en één voor druggerelateerde zaken. Het is het volgens hen onduidelijk hoe delicten geregistreerd worden in het politiesysteem en welke dienst verantwoordelijkheid neemt als in de praktijk criteria door elkaar gaan lopen, zoals een minderjarige verdachte die drugs dealt of een vermogensdelict waarbij geweld is gebruikt. Ze wijzen daarnaast op een prestatie- en afrekencultuur binnen het politiekorps, waarin iedere dienst zijn eigen ‘targets’ moet halen. Zaken die buiten de taakstelling van de eigen dienst liggen, worden volgens hen daardoor vaak niet opgepakt en niet structureel overgedragen aan andere politiediensten die er wel iets mee zouden kunnen. Samenwerking tussen politiediensten hangt volgens politiemedewerkers vooral af van informele persoonlijke contacten tussen medewerkers in plaats van een organisatiestructuur en –cultuur, waarin een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel gestimuleerd en gefaciliteerd wordt. Ook blijkt het samenwerken met bovenlokale politiediensten in de praktijk volgens hen lastig. Zo werkt de Antwerpse wijkpolitie binnen ‘korpsacties’ tegen drugs- en alcoholoverlast samen met (boven)lokale politiediensten, die weinig kennis hebben van de wijk. Hierdoor ontstaan problemen in de uitvoering van acties. Dit is niet alleen hun eigen gevoel, maar dit komt ook soms naar voren in de observaties:

11-2-2011, drugsactie Antwerpen Noord, 19.00–23.00 uur

Zo melden federale politiemedewerkers in burger tijdens een gecoördineerde handhavingsactie in de wijk verschillende keren locaties waar ze personen voor drugsbezit en/of -handel hebben aangehouden. Er is echter verschillende keren niemand te zien op de aangegeven locatie als de commandant, waar ik bij in de auto zit, hier heen rijdt ten behoeve van de operationele aansturing in het veld.

6.9 Politieperspectieven op ‘veiligheidspartners’ in Antwerpen

Politied medewerkers hebben binnen het ‘nieuwe lokaal veiligheidsbeleid’ van na de eeuwwisseling te maken met verschillende actoren, waarmee ze intensiever samen dienen te werken onder aansturing van de lokale overheid. In deze paragraaf komen hun perspectieven op deze actoren aan bod. Zij gaan hierbij achtereenvolgens in op: lokale bestuurders en ambtenaren, welzijnswerkers en hulpverleners, en bewoners. Vervolgens reflecteren deze politied medewerkers op de samenwerking met deze actoren in het lokale beleidspraktijk. Over hun gevoelens over het politiek-bestuurlijke veld gaat het nu eerst.

6.9.1 Lokale politici, bestuurders en ambtenaren

Politied medewerkers hebben in de eerste plaats te maken met de lokale politiek in de vorm van lokale gemeenteraadsleden en bestuurders. Zo is de burgemeester de baas van de politie ten aanzien van de openbare orde en veiligheid en stelt het College met de gemeenteraad de beleidskaders voor de lokale politie vast, zoals het Zonaal Veiligheidsplan en het lokale Politiereglement.³⁸⁶ Daarnaast sturen deze politiek-bestuurlijke actoren tevens de uitvoering van het lokaal veiligheidsbeleid aan, zoals de extra inzet op handhavingsacties als reactie op veiligheidsincidenten. Zo eist het stadsbestuur bijvoorbeeld meer bestuurlijke controles op drugs- en drankoverlast op enkele overlastplekken (‘hotspots’) in de wijk³⁸⁷ en oefent het druk uit door hun bestuurlijke noodmaatregelen rond deze overlast te verlengen.³⁸⁸

Politied medewerkers hebben uiteenlopende perspectieven op lokale politiek-bestuurlijke actoren. Medewerkers in het middenmanagement verdedigen dit bestuurlijk handelen van de dan besturende sociaaldemocratische partij. Ze bekritiseren bijvoorbeeld een extreemrechtse Vlaams-nationalistische politieke partij in de oppositie van het *“opkloppen van onveiligheidsgevoelens”*, waardoor het College niet anders kan dan extra veiligheidsmaatregelen inzetten om de maatschappelijke onrust weg te nemen. Ze vinden dat deze lokale bestuurders de wijk op dat moment niet in de steek laten, zoals in de lokale media en door bewoners wel eens wordt gesuggereerd. Ze benadrukken de investeringen in de wijk op het gebied van onderwijs, sport en cultuur. Ook stuurt dit stadsbestuur in hun ogen aan op een meer wijkgerichte werking van de lokale politie. Medewerkers in de wijkpolitie waarderen deze steun aan hun preventieve ‘community policing’, maar stellen ook dat de korpsleiding een gespannen relatie onderhoudt met een stadsbestuur dat aanstuurt op verandering van de politieorganisatie.³⁸⁹ Enkele leden van de korpsleiding hebben volgens hen ook te maken gehad met door het lokale stadsbestuur geïnitieerde integriteitsonderzoeken. Er zijn ook uitvoerende politied medewerkers die kritiek hebben op lokale bestuurders. Zij voelen zich

³⁸⁶ Zie hoofdstuk vier voor een korte toelichting op deze beleidsstukken.

³⁸⁷ Eind 2010 stelt de gemeenteraad extra overlastmaatregelen tegen drugs- en alcohol vast op en rond het De Coninckplein.

³⁸⁸ In 2011, 2012, 2013 en 2014 heeft de gemeenteraad deze maatregelen telkens verlengd tot inmiddels december 2016.

³⁸⁹ Bestuurders en ambtenaren geven bijvoorbeeld aan dat ze meerdere malen financiële overschotten op het politiebudget hebben afgeroomd om het korps efficiënter te laten werken.

hier minder door gehoord en begrepen en ze twijfelen geregeld aan de expertise van deze bestuurders om een politiekorps goed aan te kunnen sturen. Ze vertrouwen hen ook niet helemaal door te wijzen op hun electorale belangen. In hun optiek hebben bestuurders en ook gemeenteraadsleden, die zich laten horen rond veiligheid, meer belang bij het tevreden houden van burgers, dan dat ze rekening houden met de mogelijkheden en beperkingen van het politiekorps.

Politiemedewerkers werken geregeld samen met veiligheidsambtenaren, zoals buurtregisseurs, stedelijke toezichthouders en medewerkers van bovenlokale controleteams rond huisvesting, arbeid en hygiëne. Ze zien 'buurtregisseurs' als goede partners in de wijk. Ze zitten met hen vaak *"op dezelfde golflengte"*. Zij pakken signalen rond overlast en criminaliteit in de wijk volgens hen vaak snel op en communiceren hun problemen in de aanpak richting het stedelijk beleid. Ze vinden de samenwerking met deze ambtenaren verbeterd ten opzichte van de beginjaren. Een wijkteammanager kwalificeert de toenmalige eerste buurtregisseurs bijvoorbeeld nog als *"anarchisten"* en *"geiten wollen sokken"*.³⁹⁰ Politiemedewerkers kijken verschillend naar 'doelgroepregisseurs', die verantwoordelijk zijn voor de persoonsgerichte aanpak binnen het lokaal veiligheidsbeleid. Medewerkers in de uitvoering trekken regelmatig met hen op in de wijk, zoals een wijkteamleider die met een doelgroepregisseur een school bezoekt om te praten over de aanpak van problemen met overlastgevende jongeren rond het gebouw. Voor wijkwerkers zijn ze ook een partij waar zij vage overlastklachten bij neer kunnen leggen, waar ze zelf weinig mee kunnen. Medewerkers die verder van de uitvoering af staan, beoordelen de impact van deze huisbezoeken echter regelmatig als te beperkt en wijzen op het weinig dwingende karakter.

Politiemedewerkers hebben ook te maken met stedelijke toezichthouders en handhavers die optreden op basis van het lokale politiereglement. Leidinggevende medewerkers zien hen vooral als een ontlasting van de druk op het eigen personeel om de wijkveiligheid te verbeteren. Medewerkers in de uitvoering zijn hier echter minder enthousiast over. Zo vinden ze het groeiend aantal verschillende toezichthouders en handhavers in de openbare ruimte verwarrend voor 'de burger'. Ook kwalificeren ze verschillende ambtenaren met vergelijkbare taken als typerend voor een inefficiënte overheid. Ze pleiten meer voor een uitbreiding van volledig bevoegde politie-inspecteurs in plaats van stedelijke toezichthouders en handhavers met beperkte bevoegdheden om op te kunnen treden tegen overlast en criminaliteit. Ten slotte betekent de uitbreiding van het bestuurlijk veiligheidsbeleid dat politiemedewerkers er taken bij krijgen. Zo moeten ze onder andere mee met ambtenaren die controles uitvoeren op de veiligheid van woningen, hygiënevoorschriften voor winkels en uitbatingsvergunningen van de (nacht)horeca.

³⁹⁰ De eerste buurtregisseurs waren voormalige welzijnswerkers met een preventieve rol richting kinderen en jongeren op openbare pleinen. Pas later zijn het ambtenaren geworden die op buurtniveau zorgen voor de implementatie en coördinatie van het stedelijk veiligheidsbeleid.

6.9.2 Welzijnswerkers en hulpverleners

Politied medewerkers in de wijk hebben daarnaast ook te maken met professionals uit het welzijnswerk en de hulpverlening. Ze hebben verschillende meningen over deze welzijnsprofessionals. Zo vinden medewerkers van interventie-eenheden en de lokale recherche – die pas in beeld komen in de wijk na het plaatsvinden van overlast en criminaliteit en die weinig betrokken zijn bij de preventieve aanpak – dat jongerenwerkers vaak “*probleemontkenners*” zijn. Ze vinden dat deze professionals problematisch gedrag van hun ‘doelgroep’ ook goedpraten door, in hun ogen, standaard te “*zoeken naar excuses*” voor het overlastgevend en crimineel gedrag van jongeren door bijvoorbeeld te wijzen op hun etnisch-culturele en sociaaleconomische achtergrond. Ze vinden ook dat jongerenwerkers jongeren te weinig aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid en hun slechte gedrag te veel belonen met activiteiten. Ze zouden liever zien dat er meer confronterend door hen gewerkt wordt. Ook vinden ze de impact van het jongerenwerk op het overlastgevend en/of crimineel gedrag van hun ‘doelgroep’ te beperkt. Politied medewerkers die meer contact hebben met jongerenwerkers binnen integrale overleggen rond veiligheid, hebben vaak een meer genuanceerde visie op welzijnsprofessionals. Zij horen waar deze professionals tegen aan lopen en kunnen deze informatie weer gebruiken voor het oplossen van hun zaken. Zo geeft een medewerker van de lokale recherche (32) aan dat ze ook bewust informatie wil horen van jongerenwerkers om geen “*eenzijdig beeld*” te krijgen van deviante jongeren op basis van enkel de eigen politie-informatie. Ze spreekt tevens over “*verzuring*” onder collega’s die overleggen met professionals buiten de politie, richting haar, vooral kwalificeren als een “*goednieuwsshow*”.

Politied medewerkers klagen geregeld over drugshulpverleners en straathoekwerkers die moeite hebben met het repressieve politietoedreden in de wijk tegen overlast, zoals korpsacties waarbij drugs- en alcoholgebruikers bestuurlijk worden aangehouden en beboet. Ze vinden dat deze professionals zich meestal vijandig opstellen richting de politie in plaats van mee te denken vanuit een ‘integrale benadering’. Ze vinden dat zij zich vooral terugtrekken op hun eigen terrein en niet meedenken over oplossingen om criminaliteit en overlast van doelgroepen in de wijk te kunnen verminderen. Deze professionals delen volgens hen bijvoorbeeld te weinig informatie over hun ‘doelgroep’. Ze vinden hen tevens te afwachtend in het benaderen van alcohol- en drugsverslaafden die dringend zorg nodig hebben. Hun methoden rond ‘presentie’ en voorlichting kwalificeren ze als “*achterhaald*”. En de zorg die deze zorgprofessionals bieden, is in hun ogen te veel gebaseerd op vrijwilligheid. Een groot deel van hun ‘doelgroep’ heeft, in de ogen van politied medewerkers, weinig probleembesef en kracht om zelf uit de problemen te komen. Politied medewerkers vergelijken deze aanpak op dit vlak met die in Nederland, zoals een manager van de wijkpolitie (41) die verwijst naar ‘bemoeizorg’ in Rotterdam³⁹¹:

³⁹¹ Van der Lans (2010) schetst ontwikkelingen op dit vlak in het welzijnswerk in Nederland. Van der Schee, Breukels & Wierdsma (2011) laten bijvoorbeeld zien hoe de Gemeentelijke Gezondheidsdienst omgaat met zogenaamde ‘zorgwekkende zorgmijders’ in Rotterdam.

“Ja. Als hulpverlening ga je...die gaan [met] ons geen informatie uitwisselen. Daar is wel een kentering in, maar die oude knorren die nog in die hulpverlening zitten die zijn zodanig doordrongen door die visie van de hulpverlening van vroeger. Terwijl dat nu, op de dag van vandaag, anno 2010, kun je niet meer stellen: hulpverlening alleen, politie alleen. Nee, dat moet één grote ketting zijn, waarin iedereen helpt om die problematiek op te gaan lossen. Men is die weg ingeslagen in Antwerpen, maar we hebben nog een verre weg af te wandelen hoor. Dus qua crisisopvang, staat men hier nog in de kinderschoenen vergeleken met Rotterdam.”

Sommige politiemedewerkers tonen meer begrip voor de rol en houdingen van straathoekwerkers en drugshulpverleners in de wijk. Zij hebben ook begrip voor het feit dat deze zorgprofessionals soms geen informatie met hen willen delen, omdat zij als politie weinig bijdragen aan de verbetering van de leefsituatie van hun ‘doelgroepen’. Een leider van het wijkonderzoeksteam (40) geeft bijvoorbeeld onomfloerst aan dat hij een harddrugsverslaafde alleen maar nodig heeft voor een verklaring tegen een dealer. Deze instrumentele houding komt ook naar voren in het ‘veld’ waar politiemedewerkers personen negeren die om uitleg vragen en/of boos zijn over hun aanhouding bijvoorbeeld. Zij richten zich vooral op het procedureel verwerken van hen als ‘doelwit’ van hun handhavingsactie, zoals het afnemen van een kort verhoor en het registreren van hun aanhouding en persoonlijke kenmerken. Politiemedewerkers die meer begrip hebben voor kritiek vanuit de drugshulpverlening, signaleren vooral een ‘harde kern’ van alcohol- en drugsgebruikers in de wijk die in hun ogen moeilijk valt te motiveren om nu nog anders te gaan leven. Zij spreken bijvoorbeeld over het, in hun ogen, beperkte nut van het consequent bestuurlijk beboeten van een groep die helemaal geen boetes kan betalen en op basis daarvan ook het eigen gedrag niet zal gaan veranderen. Zij kijken meer naar hun sociale omstandigheden. Dergelijke medewerkers pleiten van daaruit meer voor pragmatische overlast beperkende oplossingen, zoals laagdrempelige opvang en betere zorg. Zij zijn echter in de minderheid binnen de eigen organisatie. Ook tijdens de diverse bijgewoonde ‘integrale veiligheidsoverleggen’ geven politiemedewerkers regelmatig blijk van een conservatieve houding, zoals medewerkers die fel tegenstander zijn van speciale containertjes voor gebruikte drugsspuiten op openbare plekken. Ze zien dit als *“promotie van harddrugsgebruik”*. Het tekent regelmatig de onderlinge machtsverhoudingen, aangezien ook andere partijen binnen dit soort overleggen de politie niet lijken aan te spreken op hun gedrag dat haaks staat op het integrale beleidsperspectief.

6.9.3 Bewoners en bewonerscollectieven

Politiemedewerkers hebben naast professionals te maken met bewoners(collectieven). Het vergroten van de veiligheidsgevoelens van bewoners is een belangrijk doel. Deze keuze van het stadsbestuur en de korpsleiding beoordelen wijkmedewerkers verschillend. Het werken op de signalen van bewoners leidt volgens aansturende wijkwerkers enerzijds tot een beter

contact met de buurt. Ze signaleren meer bewoners die hen op het bureau opzoeken. Ze hebben ook het gevoel dat bewoners meer vertrouwen hebben in de wijkpolitie doordat die eerder en meer zichtbaar optreedt in de wijk. Medewerkers in de uitvoering zijn echter minder tevreden over deze werkwijze. Ze hebben begrip voor klachten over de drugscriminaliteit en –overlast in de wijk, maar signaleren ook ongeduld en onbegrip van bewoners. Deze hebben in hun ogen weinig oog voor de praktische problemen rond de aanpak van criminaliteit en overlast. Ook vergeten bewoners eerdere resultaten van politieoptreden in de wijk volgens hen al snel en klagen ze vooral weer over nieuwe problemen die zich voordoen. Ze hebben ook moeite met de ruimte die bewoners krijgen binnen het lokale veiligheidsbeleid, zoals het inbrengen van klachten op een maandelijks bijeenkomst op het wijkbureau. Medewerkers in de uitvoering ervaren dit soort bijeenkomsten als een vrijbrief voor bewoners om te klagen over de inzet van de wijkpolitie.³⁹² Ze hebben de indruk dat hun leidinggevendende deze ontevreden bewoners vaak serieuzer nemen dan het eigen uitvoerend personeel. Zo doen deze in hun ogen vaak onhaalbare toezeggingen aan klagende bewoners en wekken volgens hen daarmee ook de indruk dat de wijkpolitie nog meer kan oplossen. Ze zien het als een extra reden voor bewoners om te klagen, als vervolgens niet aan die verwachtingen kan worden voldaan. Dit leidt regelmatig tot frustraties, zoals een wijkteammedewerker (50) aangeeft:

“De Stad Antwerpen is in samenspraak met de politie het engagement aangegaan om elke maand een delegatie hier te ontvangen op het commissariaat. Elke laatste maandag van de maand gebeurt dat. Prima. Ik krijg daar dingen binnen waar van verwacht wordt dat ik dat in twee/drie weken ga oplossen. Dat zijn dingen die hier al jaren een ergernis vormen. Dat lukt mij nooit en zeker niet met mijn wijkteam. [...] Gisteren heb ik die [klachten] doorgekregen. Dus het eerste wat ik krijg is een mail en die is van de afdelingsleiding en de commissaris. De bewoners vragen zich af wat het wijkteam nu eigenlijk al heeft uitgevoerd. Dat zijn diezelfde bewoners die elke maand naar dezelfde bewonersvergadering komen en die al ondervonden hebben gedurende twee jaar wat het wijkteam doet. Ja, dat is voor mij eigenlijk om de deur dicht te doen; om te zeggen: ‘het spijt me mensen, zoek een andere en een betere, want ik doe niet meer mee’. Ik ben zeer gefrustreerd in die bewonersvergadering, telkens opnieuw weer.”

Politiemedewerkers kwalificeren de bewoners die vaak naar dit soort bewonersbijeenkomsten komen als “beroepsklagers”. Die klachten gaan in hun ogen regelmatig over niet-politiële problemen waar andere diensten verantwoordelijk voor zijn, zoals het verwijderen van fietswrakken en plaatsen van verkeerspaaltjes. Het gaat volgens hen vooral om de particuliere

³⁹² Terpstra (2008) constateert in zijn onderzoek naar wijkagenten in verschillende Nederlandse steden soortgelijke frustraties.

verzoeken van bewoners in plaats van wijk- en/of maatschappij brede problemen.³⁹³ Ze geven bijvoorbeeld aan dat bewoners regelmatig klagen over ‘verdachte personen’ waar zij weinig tegen kunnen beginnen. Ook verwachten bewoners geregeld van hen dat ze alle registers opentrekken om extra acties op drugsoverlast in hun straat te realiseren, terwijl er volgens de cijfers op dat moment geen toename van dit fenomeen te zien is. Regelmatig spelen volgens hen op de achtergrond andere zaken een rol die er vaak niet bij verteld worden, zoals bewoners die bang zijn voor schade aan hun auto omdat hun garagepoort kapot is.

Politiemedewerkers maken ook niet altijd gebruik van de mogelijkheden om intensiever met bewoners samen te werken. Deze terughoudendheid geldt bijvoorbeeld rond het opstarten van een ‘buurtinformatienetwerk’ (BIN).³⁹⁴ Vanuit de politie spreken medewerkers over een gebrek aan animo onder bewoners en ondernemers om actief deel te willen nemen.³⁹⁵

Na opstootjes tussen ondernemers en harddrugsdealers van Marokkaanse origine in de wijk starten het politiekorps en het stadsbestuur later alsnog met de oprichting van zo’n netwerk³⁹⁶ om eigenrichting en klachten van ondernemers en bewoners te kanaliseren. Ze laten echter ook duidelijk blijken dat hierin de politie ‘de baas’ blijft. Zo presenteren twee politiemedewerkers van de stedelijke preventiedienst op een bewonersbijeenkomst de werking van het netwerk. Ze benadrukken daarin vooral de regels en onderlinge verhoudingen. Zo stippen ze onder meer aan dat de wijkpolitie over de informatievoorziening gaat en kan beslissen om bewoners uit het netwerk te zetten.

Deze negatieve ervaringen met bewoners hebben ook een effect op de verwachtingen die zij hiervan hebben als mogelijke ‘veiligheidspartners’. Politiemedewerkers in dit onderzoek hebben hier verschillende bezwaren tegen betrokkenheid van bewoners bij de aanpak van overlast en criminaliteit. Zo hebben ze regelmatig bedenkingen bij de integriteit van bewoners. Ze wijzen bijvoorbeeld op een bewoner die in een sociaal wooncomplex in de wijk kinderen helpt met hun huiswerk, terwijl hij zelf een strafblad heeft voor de verkoop van drugs aan een minderjarige. Een wijkwerker vertelt dat ze één van de deelnemende ondernemers aan een BIN zelf een keer gepakt hebben voor betrokkenheid bij handel in softdrugs. Politiemedewerkers hebben ook moeite met bewoners die de media gebruiken om meer politioptreden af te dwingen. Bewoners vallen in hun ogen tevens vaak af door een gebrek aan zelfredzaamheid, zoals mensen met sociale, psychische en/of verslavingsproblemen. Het gemis aan geschikte ‘veiligheidspartners’ is volgens hen het grootst op de meest problematische plekken in de wijk. Bewoners zijn vaak niet enthousiast om een

³⁹³ C.W. Mills (1959) maakt in zijn boek ‘The Sociological Imagination’ het onderscheid tussen ‘private problems’ en ‘public issues’, die hij serieus neemt als twee kanten van de verbeeldingskracht die hij belangrijk acht als blik op de wereld.

³⁹⁴ Dit is een netwerk, waarin de lokale politie, de stad en bewoners met elkaar in contact staan via e-mail- en sms-berichten. Sinds het midden van de jaren negentig zijn Buurtinformatienetwerken opgericht in Vlaamse steden (vgl. Degrauwe, 2008).

³⁹⁵ Zie ook: ‘Antwerps stadsbestuur en politie vragen harde maatregelen van federale regering’, in de *Gazet van Antwerpen* (16-8-2011).

³⁹⁶ Zie onder andere: ‘Buurtinformatienetwerk Seefhoek officieel van start’, in de *Gazet van Antwerpen* (3-10-2011).

toezichthoudende rol op zich te nemen, omdat ze volgens politiemedewerkers niet te boek willen staan als 'klikspaan' bij hun medebewoners.

Politiemedewerkers signaleren hier ten slotte ook problemen om met niet-westerse bewoners in contact te komen. Ondanks het doel om een brede inbedding te hebben in de wijk, is het profiel van bewoners dat zich bij de wijkpolitie laat horen overwegend ouder en autochtoon. Bewoners van niet-Belgische origine zijn in hun beleving onderling vaak verdeeld, minder goed georganiseerd en tevens niet aangesloten bij meer gevestigde bewonersorganisaties die de weg naar de politie weten te vinden.

6.9.4 Integrale samenwerking

Politiemedewerkers geven niet alleen betekenis aan de verschillende actoren waar zij in de wijk mee te maken hebben, maar beoordelen ook de samenwerking die zij met hen hebben als 'partners' binnen het 'integrale veiligheidsbeleid'. Enerzijds gaat het hier over hun waardering van de ontwikkeling van de gezamenlijkheid van de aanpak van overlast en criminaliteit. Anderzijds signaleren ze problemen rond vormen van samenwerking, zoals belangentegenstellingen, gebrek aan vertrouwen en acceptatie van onderlinge kritiek. Eerst gaat het hier over kenmerken die ze hierin positief zeggen te waarderen.

Politiemedewerkers in de leiding zijn meestal positief over de samenwerking die ze hebben met andere professionele actoren. Ze zien vooral verbeteringen in het gezamenlijk optrekken met de lokale overheid. Ze beoordelen de stad als een goede partner sinds deze meer de leiding neemt in het lokale veiligheidsbeleid. Ze ervaren deze gegroeide regierol van de stad als een belangrijke verlichting van de druk op hun eigen organisatie. Ze hebben minder het idee er alleen voor te staan. Ze hebben in hun ogen ook meer begrip voor en van andere actoren gekregen als gevolg van diverse gezamenlijke overleggen rond veiligheid. Zo leiden twee buurtregisseurs bijvoorbeeld een maandelijks overleg op het niveau van de wijk met vertegenwoordigers van andere overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties rond toezicht, handhaving (en welzijn). Diverse beleidsambtenaren van een stedelijke coördinatie dienst (SODA) organiseren periodiek overleg tussen toezichthoudende en hulpverlenende diensten en professionals rond de aanpak van drugscriminaliteit, -overlast en -verslavingsproblemen.

Uitvoerende medewerkers zijn minder positief over deze integrale benadering van veiligheid. Zij wijzen vooral op barrières in de samenwerkingspraktijk met andere diensten en organisaties rond veiligheid. Er is volgens hen vooral sprake van een politiek afgedwongen samenwerking binnen het 'nieuwe veiligheidsbeleid' van na de eeuwwisseling. Er is volgens hen weinig gemeenschappelijks van waaruit ze samen kunnen werken. Ze hebben onder meer te maken met conflicterende belangen ten opzichte van deze andere actoren, waardoor aanwezig zijn vaak terughoudend zijn tijdens integrale overleggen. Ze voelen zich daar zelf ook niet veilig om zich uit te spreken over het optreden van deze 'partners' in de wijk. Vooral de omvang van deze overleggen is volgens politiemensen soms te groot om

belangen en posities van de andere deelnemers voldoende in te kunnen schatten. Ook niet fysiek aanwezige personen ontvangen bovendien notulen van deze overleggen, zoals lokale bestuurders en leidinggevend van betrokken diensten en organisaties. Een medewerkster van de lokale recherche (32) wijst bijvoorbeeld op de risico's van een open houding in de periodieke 'toezichtsvergadering':

"Hoe kleiner dat die groep is, des te gemakkelijker dat mensen wat gaan zeggen. Ik stel bijvoorbeeld vast dat op de toezichtvergaderingen in Berchem en het Kiel..., die zijn veel kleinschaliger dan die van Antwerpen Noord. Daar zit misschien echt één iemand van politie en niet zeven, daar zitten misschien max twee buurttoezichters in plaats van hier soms zes of zeven met de werkleider er nog eens bij, daar zit één iemand eventueel van het jeugdwerk, hier zit er soms ook iemand van SODA [Stedelijk Overleg Drugs Antwerpen], van de Free Clinic, iemand van de spuitpatrouille. Dus dat zijn grote groepen van allemaal verschillende organisaties, waarvan iedereen sowieso al weet dat ze anders werken. Ik denk dat [de toezichtsvergadering van] Antwerpen Noord de enige is waar ik niet mijn mond open doe. [...] Elke keer als ik daar zit, dat is zo'n massa volk, als je die tafel ziet. En je voelt gewoon dat ieder individu dat daar zit vanuit zijn dienst is geremd om zijn gedacht te zeggen. Schrik om in discussie te treden, schrik om in een vakje gestopt te worden en daardoor misschien geen verdere samenwerking te krijgen of zelfs voor verdere gevolgen, omdat de materie soms echt gevoelig ligt hè."

De algemene informatie die politiemedewerkers tijdens dit soort geobserveerde overleggen delen gaat vooral over problemen die zijn aangepakt in de wijk of waar ze nog mee bezig zijn. Ze nemen weinig initiatief om over concrete voorvallen rond overlast en criminaliteit in de wijk te spreken en wachten vragen van andere niet-politiële deelnemers en/of de coördinerende buurtregisseurs meestal af. De informatie die ze in dit soort overleggen delen, bestaat vaak uit kale politiecijfers over 'resultaten', die ze bovendien weinig inhoudelijk duiden. Zo communiceert een wijkteammanager in een gezamenlijk overleg met ambtenaren en professionals uit de drugshulpverlening en verslavingszorg de 'resultaten' van een 'korpsactie' tegen drugsoverlast in de wijk. Hij laat hierbij geen cijfers zien maar leest deze enkel op van een papier. Dit biedt niet-politiële partners weinig mogelijkheden tot eigen interpretaties.

Ook stellen politiemedewerkers zich regelmatig defensief op richting andere deelnemers van gezamenlijke overleggen. Zo verdedigt een wijkteamleider het aanhouden van een harddrugsgebruiker in de toiletten van de centrale bibliotheek in de wijk. Eén van de medewerkers klaagt over de manier waarop dit volgens haar is gebeurd – ze spreekt over "binnenstormen" – en de onrust die dit bij haar collega's en bezoekers heeft veroorzaakt. De politiemans stelt dat zij hun bibliotheekbezoekers alleen maar proberen te beschermen tegen drugsoverlast op en rond het De Coninckplein, waar de centrale bibliotheek sinds

enkele jaren geleden is gehuisvest. Politied medewerkers zijn ook geregeld afkeurend richting beleidsideeën van professionals uit andere beleidssectoren, met name rond voorstellen vanuit de (drugs)hulpverlening om drugsgebruikers niet zomaar (bestuurlijk) te bestraffen maar in te zetten op ‘harm reduction’ voor deze deviante groep mensen. Negatieve media-aandacht, bewonersklachten en politieke druk op veiligheidsresultaten zijn contextfactoren die samen met een overwegend repressief georiënteerde politiecultuur meespelen in deze houding van deze politied medewerkers. Ondanks deze barrières bestaat er volgens hen vooral op informeel niveau de nodige samenwerking in de uitvoering. Ze delen buiten integrale overleggen om bijvoorbeeld informatie over personen en panden en trekken soms samen op met niet-politiële actoren om overlastproblemen in de wijk aan te pakken. Waar in de afgelopen pagina’s de nadruk lag op integrale samenwerking, gaat het in de volgende paragraaf over perspectieven van politied medewerkers op veiligheid en de lokale wijk- en beleidscontext.

6.10 Politieperspectieven op veiligheid, de wijk en beleid

Politied medewerkers construeren op verschillende manieren hun perspectieven op veiligheid en de wijk. Ze gebruiken hierbij verschillende technieken om betekenis te geven aan hun informatie over en ervaringen met overlast en criminaliteit in de wijk. In deze paragraaf worden drie perspectieven onderscheiden: een *stereotyperend perspectief*, een *risicotaxerend perspectief* en een *nuancerend perspectief*. Deze perspectieven komen naast elkaar voor onder de politied medewerkers in deze studie.

6.10.1 Stereotyperend perspectief

Politied medewerkers problematiseren vanuit dit perspectief vooral de etnische diversiteit van de wijk in relatie tot criminaliteit en overlast. Ze houden vooral bewoners met een niet Belgische achtergrond verantwoordelijk voor de achteruitgang van de leefbaarheid en veiligheid van de wijk. Ze spreken in veralgemeniserende negatieve bewoordingen over de houding en inzet van etnische minderheden om te integreren. Zo klagen ze over de taalvaardigheid van immigranten die ze in de wijk tegenkomen en weigeren ze in een andere taal dan het Nederlands tegen bewoners te spreken. Vanuit dit perspectief worden niet-westerse ‘nieuwkomers’ in de wijk geregeld als “*verbruikers*” omschreven. Deze mensen gebruiken in hun ogen voorzieningen en middelen van ‘de Belgen’ waar ze volgens hen vaak weinig voor terug doen.³⁹⁷ Ook vinden medewerkers met dit perspectief dat ‘allochtonen’ soms te weinig respect tonen voor ‘autochtonen’ en de lokale ‘Vlaamse cultuur’. Een wijkteammedewerker (50) kwalificeert de negatieve omgang van met name jongeren met een niet-Belgische origine met de semiopenbare ruimte in de wijk bijvoorbeeld als

³⁹⁷ Dit heeft ook kenmerken van het Anglo-Amerikaanse label van de ‘undeserving poor’ (vgl. o.a. Dalrymple, 2001; Dench et al., 2006).

een symbolische aanval van “allochtonen” op een in zijn ogen lokale ‘volkscultuur’ van de (oudere) ‘gevestigde’ autochtone wijkbewoners:

“Er zijn bepaalde pleinen zoals het Willy van der Steenplein, dat wordt cultureel nogal zwaar in de hand gehouden. Er is geen respect voor die andere mensen [autochtonen] en naar cultuur en het cultuurerfgoed van de Belgen toe. ... De allochtonen besmeuren die tekeningen [van Willy van der Steen³⁹⁸], die maken het plein onleefbaar. Op het ogenblik heb ik daar een dossier van, moet ik daar op werken. Wanneer men daar om acht uur de poort gaat sluiten, moet daar politie bij staan, want 13/14/15-jarigen vallen die [autochtone] mensen lastig.”

Politiemedewerkers culturaliseren overlast en criminaliteit in de wijk ook regelmatig. Zo reduceren ze onveiligheid tot een cultureel probleem van mensen met een niet-westerse of Oost-Europese afkomst. Ze projecteren hierbij het idee van een vastomlijnd cultureel bepaald normen- en waardepatroon op alle leden van een ‘etnische gemeenschap’.³⁹⁹ Ervaringen met een persoon met een niet-Belgische achtergrond die overlast of criminaliteit pleegt, duiden ze met culturele verklaringen voor de groep waartoe die persoon behoort. Zo spreken ze over een cultureel bepaalde “vroeg volwassenheid” van jongeren met een Noord-Afrikaanse en Roma achtergrond, die volgens hen vaak veroorzaakt dat zij economische delicten plegen. Het op illegale wijze verwerven van geld voor het gezin reduceren ze dus tot een cultureel kenmerk. Ze spreken ook over cultureel geïnternaliseerde normen rond trots, eer en mannelijkheid als de verklaring voor het gebruik van geweld door ‘allochtonen’. Ze signaleren bij Oost-Europeanen bijvoorbeeld een “cultuur van rouwdouwen” die ze koppelen aan hun ervaringen met oorlog in het land van herkomst. Geweld wordt vanuit dit perspectief beschouwd als een cultureel bepaalde reactie op fysiek gevaar en/of op bedreigingen van iemands sociale status.

Politiemedewerkers stereotyperen ook door overlast en criminaliteit te marginaliseren. In de wijk komen ze veel sociaaleconomisch kwetsbare personen tegen. Ze veralgemeniseren de levensstijl en het gedrag van deze mensen tot een uniforme mentaliteit van ‘armen’.⁴⁰⁰ Ze beoordelen bewoners en bezoekers van de wijk met deze kenmerken volgens middenklasse normen rond hygiëne, fatsoen, betrouwbaarheid en zelfredzaamheid.⁴⁰¹ Zo wijzen ze op onverantwoorde gedragingen die volgens hen vaak onder bewoners met een smalle beurs voorkomen, zoals het niet onderhouden van hun woning, het dumpen van

³⁹⁸ De stad heeft afbeeldingen opgehangen van fragmenten uit de strips over Suske en Wiske van de tekenaar die zelf in de wijk is geboren. Vanuit de lokale overheid worden op verschillende momenten ook activiteiten georganiseerd rond dit ‘cultureel erfgoed’ van de wijk.

³⁹⁹ De antropoloog Baumann (1996) spreekt over een ‘essentialistisch cultuurbegrip’.

⁴⁰⁰ Vooral in de Anglo-Amerikaanse literatuur bestaan associaties met een deviante ‘armencultuur’ (vgl. Murray, 1984; Dalrymple, 2001).

⁴⁰¹ Politiefunctionarissen in een wijk in Manchester spreken bijvoorbeeld over (Ierse) ‘probleemfamilies’ (Karn, 2007).

restafval in de openbare ruimte, het zichzelf verwaarlozen, het niet of onvoldoende nemen van verantwoordelijkheid voor het eigen gedrag en dat van hun eigen kinderen en het onderhouden van problematische relaties met professionals en burens. In hun kwalificaties klinkt tevens vaak een impliciet oordeel door over de in hun ogen beperkte discipline en zelfbeheersing van sociaaleconomisch kwetsbare bewoners. In plaats van dit gegeven te gebruiken als een nuancerende sociaal economische verklaring gebruikt men dit vanuit dit perspectief om bewoners die tot deze sociaaleconomisch kwetsbare groep behoren te stereotyperen. Hierbij speelt mee dat politiemedewerkers soms moedeloos worden van de zich herhalende problemen rond criminaliteit, waar ze voor hun gevoel weinig aan kunnen doen om dit structureel te verbeteren.

6.10.2 Risicotaxerend perspectief

Er zijn ook risicopercepties te onderscheiden in uitspraken van politiemedewerkers. Hierin staat niet een moreel oordeel over veiligheid centraal, maar wordt vooral gekeken naar wijkenmerken die bij kunnen dragen aan het ontstaan en voortbestaan van veiligheidsproblemen. Vanuit dit perspectief zien politiemedewerkers de (historisch) negatieve reputatie van de wijk als een risicofactor voor het (blijven) aantrekken van criminaliteit en overlast.⁴⁰² Ze wijzen onder meer op de aantrekkingskracht van de wijk op mensen die afhankelijk zijn van een informele infrastructuur die gelegenheden biedt voor deviante praktijken. Volgens hen weten harddruggebruikers bijvoorbeeld dat ze in deze wijk altijd een dealer kunnen vinden en zijn deze dealers op de hoogte van de aanwezigheid van verslaafde gebruikers die dagelijks behoefte hebben aan hun drugs. Ze wijzen ook op de reputatie van één van haar buurten als vindplaats voor straatprostituees.

Deze aanwezigheid van prostitutie en drugscriminaliteit heeft volgens politiemedewerkers risico's voor mensen die in de wijk wonen. Zo vinden ze dat kinderen en jongeren te veel bloot staan aan negatieve invloeden die hun persoonlijke ontwikkeling beperken en wijzen buiten risico's op last van deviante groepen op hun mogelijke invloed als slechte rolmodellen voor kwetsbare kinderen en jongeren. Ze zien in een wijk met veiligheidsproblemen ook een mogelijk risico voor jongeren om zichzelf cultureel, sociaal en economisch te kunnen ontwikkelen.⁴⁰³ Politiemedewerkers – die zelf vaak niet in dergelijke wijken wonen – spreken geregeld over mogelijke negatieve invloeden van deze omgeving. Ze stellen dat kinderen en jongeren zonder beschermende factoren (b.v. steun van hun ouders) zich soms moeilijk kunnen onttrekken aan de sociale barrières en verleidingen in de wijk en zien dit als een reden om beleidsmatig meer in te kunnen grijpen op deze sociale kwetsbaarheid.

⁴⁰² Onderzoek laat zien hoe een negatieve buurtreputatie uiteindelijk ook vaak leidt tot een bevestiging hiervan (vgl. o.a. Ouwehand, 2007; Permentier, 2007; Wacquant, 2007).

⁴⁰³ Dit zijn hier vooral algemene vermoedens van politiemedewerkers die vaak niet zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis. Er is echter voldoende 'deterministisch' onderzoek naar de invloed van de buurt op leefomstandigheden van mensen (vgl. Pinkster, 2008; Sykes, 2009).

Politiemedewerkers onderscheiden ook kenmerken van de wijk die volgens hen direct bijdragen aan het ervaren van overlast, onveiligheidsgevoelens en de kans op slachtofferschap van criminaliteit. Vanuit dit perspectief dragen verschillende van middenklasse wijken afwijkende fysieke en sociale kenmerken van de wijk bijvoorbeeld bij aan onveiligheidsgevoelens en angst voor slachtofferschap, zoals de compacte en verouderde fysieke infrastructuur, de soms vieze geuren op straat, het vervallen straatbeeld en onvoorspelbare gedragingen van mensen. Zo zijn politiemedewerkers vanuit hun eigen leefomgeving meestal ook zelf minder vertrouwd met deze kenmerken van de wijk en interpreteren deze vaak snel als onprettig en bedreigend. Een medewerker van de lokale recherche (32) stelt hierover:

“Goh, dat zijn zo van die smalle straten en zulke hoge buildings. Ja, ieder huisje is zo smal, want dat zijn van die herenhuizen. Dus je hebt echt wel veel deurtjes. Dus als je wandelt dan is dat niet fijn, want je wandelt nog geen tien meter en dan kom je weer de volgende voordeur tegen waar eventueel iemand uitkomt. Ik wandel en er komt iemand buiten, ik wandel en er komt iemand binnen. Dus je hebt continu het onverwachte als voetganger op het voetpad dat u tegemoet komt. Dus ja... De sluikstort geeft persoonlijk, ja...er hangt altijd zo’n walm, zo’n stank. Dus dat is zo, ja... Je ziet dan alle mensen rondlopen met allemaal zakjes, dat je denkt van: ‘okay, waar gaat die dat allemaal weer droppen’, wat die misschien helemaal niet van zin is, want die komt misschien gewoon van de winkel. Maar dat speelt gewoon allemaal mee, in de beeldvorming speelt dat allemaal wel mee.”

Politiemedewerkers zien niet alleen risico’s op subjectieve onveiligheidsgevoelens onder bewoners. Ze onderscheiden ook risicofactoren op grond van reële problemen rond overlast en criminaliteit. Zo beschouwen ze de etnische diversiteit van de wijk regelmatig als een risicofactor. Ze vinden het grote verloop van de bevolking en de blijvende instroom van voornamelijk sociaaleconomisch kwetsbare ‘nieuwkomers’ een risico voor de sociale samenhang en informele sociale controle in de wijk.⁴⁰⁴ Zij laten zich soms ook op stereotypische wijze uit over dit veiligheidsrisico, als ze veronderstellen dat vanwege de kleinere sociale controle deviante personen naar de wijk komen. Dit is een voorbeeld van het soms naast elkaar voorkomen van verschillende perspectieven. Politiemedewerkers zijn vanuit dit perspectief tevens voorstander van een strenger ontmoedigings-, handhavings- en activeringsbeleid rond immigratie. Ze vinden dat de stad ‘nieuwkomers’ die de wijk in hun ogen potentieel minder weerbaar maken tegen criminaliteit en overlast meer moet kunnen gaan weren.

Volgens politiemedewerkers is de grote etnische diversiteit van de wijk ook een reëel risico op sociale conflicten. Het samenleven van een groot aantal verschillende etnische groepen heeft volgens hen soms sluimerende spanningen tot gevolg. Ze spreken regelmatig over

⁴⁰⁴ Dit sluit aan bij sociaal deterministische studies (vgl. Sampson & Groves, 1989; Sampson et al., 1997; Morenoff et al., 2006).

‘lichtontvlambaarheid’ van de onderlinge verhoudingen tussen met name niet-westerse bevolkingsgroepen in de wijk en noemen het soms “*een kruitvat*”. Ze beschouwen diverse nationale en religieuze feesten bijvoorbeeld als reële risicomomenten voor de wijk en spreken daarbij over het ‘managen’ van interculturele verhoudingen. Een wijkteammanager geeft bijvoorbeeld aan dat zij de politieke ontwikkelingen elders in de wereld volgen, omdat deze in zijn ogen ook effecten kunnen hebben op (onderhuidse) spanningen in de wijk, zoals tussen Chinezen en Nepalezen. Dit blijken soms ook reële risico’s. Zo haalt een wijkteamleider een vechtpartij aan waarbij Turken en Koerden enkele jaren eerder elkaar met stokken te lijf gingen.⁴⁰⁵ De Antwerpse burgemeester kondigt een noodverordening af, als Turken en Koerden eind 2011 opnieuw slaags raken, nadat een molotovcocktail naar binnen is gegooid bij een Turkse culturele stichting.⁴⁰⁶

Ten slotte zijn de risico’s op slachtofferschap van criminaliteit volgens politiemedewerkers ook verschillend verdeeld. Ondanks dat criminaliteit regelmatig voorkomt in de wijk, achten ze het er niet gevaarlijk voor de meeste bewoners en bezoekers. Ze zien weinig willekeurig slachtofferschap van criminaliteit maar ze signaleren vooral onder specifieke omstandigheden risico’s voor kwetsbare groepen. Ze schatten in dat er vooral in de avond en nacht een verhoogd veiligheidsrisico is. Overlastgevers en criminelen maken in hun ogen dan gebruik van de afwezigheid van informeel toezicht door bewoners en bezoekers. Zo geven ze aan dat gewelddadige berovingen bijvoorbeeld meestal plaatsvinden als cafébezoekers laat op de avond alleen over straat naar huis lopen en zich niet goed meer kunnen verweren. Ook een medewerker van het wijkbureau staat er op dat ik rond middernacht niet alleen over straat terugloop naar mijn slaapplek. Hij wil het risico niet lopen dat mij iets overkomt. Hij regelt dat een collega me met een politieauto afzet, terwijl ik op dat moment geregeld alleen ’s avonds door de wijk ben gelopen, zonder dat me daarbij iets is overkomen of dat ik me onveilig heb gevoeld.

Politiemedewerkers merken in de interviews ook een grotere kwetsbaarheid van vrouwen op in relatie tot met name geweldscriminaliteit. Zo geeft een wijkteamleider (50) aan dat hij vrouwelijke collega’s ook nooit alleen laat patrouilleren in de wijk. Ook geven vrouwelijke medewerkers zelf aan dat zij zich soms onveilig voelen in de wijk, zoals de medewerker van de lokale recherche (32) eerder in deze paragraaf. Tevens wijzen politiemedewerkers regelmatig op de kwetsbaarheid van ouderen in de wijk. Deze zijn in hun ogen vaak minder mobiel en fit om zich tegen mogelijke belagers te kunnen verweren. Ze zien het als hun taak ouderen – als mogelijk aantrekkelijke doelwitten van zakkenrollers en tasjesrovers – bewust te maken van hun grotere kwetsbaarheid in de wijk. Ze waarschuwen hen expliciet voorzichtig te zijn. Zo benadrukt een politie-inspecteur van de lokale preventiedienst tijdens een voorlichting aan een groep senioren welke gevaren zij volgens haar allemaal lopen. Met

⁴⁰⁵ Politiemedewerkers in steden als Deventer en Enschede spreken over vergelijkbare problemen (Kleijer-Kool, 2008: 43).

⁴⁰⁶ Zie onder andere www.nieuwsblad.be van 10-11-2011: ‘Samenscholingsverbod in Antwerpen na rellen tussen Koerden en Turken’.

gevoelens die deze ouderen zelf over hun veiligheid hebben en de mogelijke effecten van deze voorlichting op hun veiligheidsgevoelens houdt ze weinig rekening:

17 maart 2010, 14.00–17.00 uur, Centrum De Wijk, Lange Scholierstraat

Een politievrouw licht vijftien oudere vrouwen voor over preventiemaatregelen. Veiligheid is in haar ogen niet meer vanzelfsprekend. Een kleine gebogen lopende vrouw van 85 jaar vertelt een keer beroofd te zijn van haar tas in de tram. Bij een andere vrouw is thuis ingebroken. Meerdere vrouwen herkennen situaties waarin mensen proberen mee te kijken bij het opnemen van geld uit de muur. Ze klagen ook over het gemak waarmee burens portiekdeuren openen. De meeste vrouwen geven echter niet de indruk zich erg onveilig te voelen. De 85-jarige vrouw zwaait met haar stok en zegt dat ze haar belagers wel “klop” zal verkopen. De politie-inspectrice raadt haar dit af. Ze geeft een voorbeeld van een vrouw die enkele maanden in het ziekenhuis heeft gelegen met een gebroken schouder, omdat zij haar handtas om haar arm droeg en niet direct los had gelaten. De inspectrice waarschuwt de vrouwen niet alleen te letten op verdachte personen. Het kunnen volgens haar ook mensen zijn waar je het niet van verwacht. Ze vertelt zelf nooit open te doen voor onbekenden en heeft een videofoon laten installeren om te kunnen zien wie er bij haar aan de voordeur staat. Eén van de oudere vrouwen zegt zelf niet zo te willen leven, maar daar reageert deze politievrouw niet op. Ik loop na afloop met de politie-inspectrice naar buiten. Ze is blij dat ze niet dagelijks in deze wijk werkt. Ze vertelt zich hier niet veilig te voelen door het grote aantal buitenlandse mannen dat er over straat loopt.

6.10.3 Nuancerend perspectief

Ten slotte nuanceren politiemedewerkers gevaren en risico's van onveiligheid in de wijk. Zij doen dit op verschillende manieren. Ze beschuldigen lokale politici en media ervan het beeld van overlast en criminaliteit in de wijk te overdrijven. Zo sprak een wijkteammanager (41) in dit hoofdstuk reeds over een Vlaams-nationalistische extreemrechtse partij die onveiligheidsgevoelens “*kunstmatig opklopt*”. Een wijkteamleider beklagde zich ook al over een, in zijn ogen, eenzijdige aandacht van de media voor veiligheidsproblemen in de wijk. Politiemedewerkers hebben geregeld last van negatieve beeldvorming over de wijkveiligheid, omdat dit vaak leidt tot, in hun optiek, onterechte kritieken op henzelf en het functioneren van hun organisatie. Het nuanceren van onveiligheid is voor hen ook een vorm van reputatiemanagement.⁴⁰⁷ Ze proberen, in hun ogen, vaak irreële verwachtingen van politici en burgers te temperen door enerzijds de ernst en omvang van onveiligheid terug te brengen naar reële proporties en anderzijds te wijzen op structurele beperkingen waarmee ze kampen in hun aanpak van overlast en criminaliteit. Ze focussen meer op het beheersbaar maken dan op het volledig uitbannen van onveiligheid, wat ze in deze wijk onwaarschijnlijk achten.

⁴⁰⁷ Het concept is afkomstig van de dramaturgische analyse van Goffman (1959) van de zelfpresentatie van mensen.

Politied medewerkers nuanceren het dominante negatieve veiligheidsbeeld van de wijk onder andere door de ‘objectieve’ politiestatistieken te bekritisieren. Zo vinden ze dat politici, bestuurders, beleidsmakers en hun eigen leidinggevenden met cijfers kunnen aantonen wat ze willen aantonen. Cijfermatige stijgingen of dalingen kunnen sociaal geconstrueerd worden met de mogelijkheid om meldingen te kwalificeren onder verschillende categorieën. Zo kan het lastig vallen van mensen niet alleen als criminaliteit maar soms ook als overlast gedefinieerd worden. Extern geeft dit volgens hen mogelijkheden om gewenste ‘successen’ van beleid aan te tonen en ‘mislukkingen’ te verhullen. Intern is het ook een manier voor politiediensten om zaken op te pakken of juist af te stoten naar gelang de voor- en nadelen voor de afrekenbaarheid van hun prestaties. Door gedragingen als ‘overlast’ te categoriseren, worden ook niet-politiële actoren (i.c. de gemeente) verantwoordelijk gemaakt voor de afhandeling ervan. Criminaliteitscijfers en overlastmeldingen missen tevens de achtergrondinformatie die nodig is om deze op waarde te kunnen schatten, zoals specifieke omstandigheden van registraties.

Politied medewerkers nuanceren onveiligheid ook door overlast en criminaliteit ruimtelijk te specificeren. Zij beschouwen de relatieve kwetsbaarheid van specifieke plekken en personen soms ook als een nuancering van onveiligheid. Ook nuanceren ze overlast als een algemeen probleem op specifieke plekken in de wijk. Dit zijn locaties waar volgens hen vaak minder sociale controle is, zoals op de semiopenbare binnenpleintjes in de wijk.⁴⁰⁸ Op de grotere openbare pleinen in de wijk is er volgens hen om deze reden meestal minder overlast. Klachten over die plekken nuanceren ze soms als onschuldig gedrag van spelende kinderen of verveelde tieners. Ook signaleren ze dat meldingen van bewoners geregeld niet gerelateerd zijn aan concrete voorbeelden van feitelijke overlast en criminaliteit, maar meer gaan over sociale conflicten tussen ‘gevestigde’ bewoners en ‘nieuwkomers’ in de wijk en/of tussen ‘nieuwkomers’ onderling.⁴⁰⁹

Sommige politied medewerkers nuanceren het beeld van onveiligheid van de wijk door haar te vergelijken met wijken die volgens hen gevaarlijker zijn. Voor een deel wijzen ze op reële verschillen in de omvang en ernst van overlast en criminaliteit. Tegelijkertijd reproduceren ze hiermee ook weer bestaande sociaal geconstrueerde buurthiërarchieën. Ze stereotyperen daarbij ‘beruchte wijken’ die ze vaak niet (goed) kennen uit eigen ervaring. Ze zijn minder in staat om veiligheidsproblemen daar in een bredere context te plaatsen, zoals ze dat ten aanzien van hun eigen werkgebied wel doen. Zo wijzen ze regelmatig op een positief verschil met vergelijkbare stadswijken in Brussel die ze “no go zones” en “getto’s” noemen. Ze nuanceren daarmee niet alleen de ‘onveiligheid’ van hun eigen werkgebied, maar promoten zo ook hun eigen optreden in deze wijk. Zo benadrukken wijkteammedewerkers hun preventieve contacten met jongeren in de wijk, waardoor zij in hun optiek minder repressief hoeven in

⁴⁰⁸ Zie ook fysiek ‘deterministische’ theorieën over ‘crime prevention through environmental design’ (vgl. Jacobs, 1961; Newman, 1973).

⁴⁰⁹ Dit past ook bij de klassieke these van Elias & Scotson (1965) over de sociale dynamiek tussen ‘gevestigden’ en ‘buitenstaanders’.

te grijpen dan collega's in Brussel. Politiedewerkers die zelf in dit soort Brusselse wijken hebben gewerkt, geven echter aan dat ook deze minder gevaarlijk zijn dan de stereotypische wijze waarop er in de media en door hun collega's soms over gesproken wordt. Zij wijzen bovendien ook op diverse structurele factoren die verklaren waarom de situatie daar moeilijker is, zoals de politiek-bestuurlijke complexiteit van de hoofdstad Brussel en haar politiekorps dat bestaat uit 19 verschillende gemeenten en 6 politiezones met ieder eigen lokale veiligheidsplannen en -belangen. Lokale politiedewerkers nuanceren onveiligheid niet alleen door de wijk af te zetten tegen wijken in eigen land, maar ook tegen wijken met negatieve reputaties in de Verenigde Staten en Frankrijk. Ze schatten de veiligheid in de wijk ook vaak rooskleuriger in dan die in Nederlandse wijken door vooral te verwijzen naar ernstige incidenten uit de media. Om etnisch-culturele spanningen in Nederland in het algemeen te duiden, refereren ze bijvoorbeeld aan een geëscaleerd conflict tussen bewoners van Marokkaanse en Molukse afkomst in Culemborg.⁴¹⁰ Ze betrekken ook de moord op cineast Theo van Gogh⁴¹¹ bij hun beeld van onveiligheid in de Nederlandse steden om de veiligheidsproblemen in Antwerpen mee te nuanceren.

Soms nuanceren politiedewerkers onveiligheid in de wijk door overlast en criminaliteit in een historische context te plaatsen. Ze geven aan dat er reële veiligheidsproblemen zijn, maar zetten die vaak af tegen de ernst en omvang hiervan in het (recente) verleden. Zo wijzen ze bijvoorbeeld op verbeteringen rond prostitutieoverlast, sluikstort en etnisch culturele spanningen in vergelijking met de periode kort voor en na de eeuwwisseling. Politiedewerkers geven bijvoorbeeld aan dat in de jaren negentig drugsoverlast, prostitutie en zwerfafval veel meer aanwezig waren in het straatbeeld van de wijk. Ook het aantal 'louche' ondernemingen is in hun ogen de laatste jaren sterk afgenomen. Ze geven tevens aan dat ze meer mogelijkheden hebben gekregen om tegen overlast en criminaliteit op te kunnen treden door de uitbreiding van het lokale veiligheidsbeleid vanaf ongeveer 2004, zoals de herinstallatie van de wijkwerking en toegenomen capaciteit voor handhavingsacties.

Ten slotte plaatsen politiedewerkers overlast en criminaliteit ook in de sociaaleconomische context van de wijk. Ze wijzen bijvoorbeeld op de armoede en kwetsbaarheid van een deel van de wijkbewoners en beschouwen die als een oorzaak van diefstallen en berovingen in de wijk.⁴¹² Een voorbeeld is een wijkteammanager (41) die wijst op sociaaleconomische verklaring van criminaliteit:

⁴¹⁰ Tijdens de jaarwisseling van 2009 rijdt een bewoner van Marokkaanse origine met zijn auto tegen een woning van Nederlanders met een Molukse achtergrond, wat vervolgens escaleert in een gewelddadige confrontatie tussen beide groepen en een stevig politieoptreden.

⁴¹¹ In 2004 schoot de Marokkaans-Nederlandse Mohammed Bouyeri cineast Theo van Gogh neer en stak hem vervolgens dood op straat.

⁴¹² Dit sluit aan bij meer neomarxistische theorieën over sociale ongelijkheid en criminaliteit (vgl. Hall et al., 1978; Taylor, 1981). In de analyse van Garland (2001) past dit denken onder de 'sociale welfare' benadering die vooral tot de jaren zeventig dominant is geweest.

“Dan heb ik u nog gezegd, de veroudering hier van de wijk, de verarming van de wijk, want het zijn niet de ‘gegoede mensen’ die hier wonen. Het zijn allemaal mensen die van een uitkering leven, die minder valide zijn, die ergens sociale, dan wel financiële problemen hebben, die komen hier allemaal terecht. En u begrijpt natuurlijk wel, diefstallen rijzen hier de pan uit.”

Ze spreken regelmatig over gezinnen en mensen zonder (geldige) verblijfsvergunning en/of voldoende bestaansmiddelen. Verslavingsproblematiek versterkt in hun ogen ook het aantal vermogensdelicten in de wijk. Ze signaleren daarnaast geregeld meer pedagogische oorzaken voor jeugdcriminaliteit en jongerenoverlast. Er zijn volgens hen bijvoorbeeld ouders die moeite hebben om hun kinderen op te voeden en in het gareel te houden. Ze wijzen onder meer op kinderrijke ‘allochtone’ gezinnen en de vele eenoudergezinnen in deze wijk. Ze communiceren – in tegenstelling tot vanuit de eerder twee perspectieven – tevens sociaal invoelend over groepen die ‘overlast’ veroorzaken in de wijk. Ze zien hard-drugsverslaafden bijvoorbeeld als “chronisch zieken” en beschouwen ook straatdealers soms als slachtoffers van hun omstandigheden. Deze hebben volgens hen vaak weinig te verliezen en soms ook weinig te kiezen. Ze zien hen vaak als “overlevers”. Ze benadrukken dat die mensen ook vaak zelf kampen met harddrugsverslavingen en/of uitbuiting door criminele organisaties. Politied medewerkers geven vanuit dit perspectief ook regelmatig aan dat ze medelijden hebben met daklozen in de winter. Als deze mensen geen slaapplek kunnen vinden in de nachtopvang, laten sommige medewerkers hen bijvoorbeeld soms in de wachtruimte van het politiebureau slapen. Deze handelwijze betreft in dit onderzoek voornamelijk medewerkers binnen de preventieve en bemiddelende wijkwerking. Zij hebben door hun positie binnen de wijk meer contact met zwakkere groepen in de wijk. Daarnaast hebben ze ook meer achtergrondinformatie van professionals uit het welzijnswerk en de hulpverlening die zij regelmatig tegenkomen in de eerder genoemde ‘integrale’ overleggen en samenwerkingsverbanden binnen het ‘nieuwe lokale veiligheidsbeleid’ van na de eeuwwisseling.

6.11 Deelconclusies Antwerpse politied medewerkers

Politied medewerkers in Antwerpen geven op basis van hun informatie en positie binnen de organisatie betekenissen aan de wijk, veiligheid en beleid. Uit de interviews en informele gesprekken met deze medewerkers op de werkvloer en het middenmanagement komt overwegend een ontevreden en ook kritische benadering naar voren. Hierbij zijn verschillende aspecten belangrijk. In de eerste plaats zijn de verhoudingen binnen de Antwerpse politie belangrijk. Wantrouwen naar de korpsleiding, die vaak als directief wordt ervaren, speelt voor deze medewerkers een grote rol. Ze voelen zich ook weinig gesteund. Zo blijkt de papieren beleidsvisie rond ‘community policing’ bijvoorbeeld niet

terug te komen in de concrete aansturing van de wijkpolitie. Ze wordt bijvoorbeeld vooral ingezet voor repressieve handhavingsacties in de wijk vanuit een repressieve ‘zero tolerance’ benadering. De samenwerking tussen verschillende politiediensten is volgens medewerkers in dit onderzoek geregeld ook een probleem door onder andere onderling verschillende doelstellingen en werkwijzen. Er is met andere woorden in hun beleving weinig samenhang binnen de eigen organisatiestructuur (o.a. op het vlak van informatiemanagement rond criminaliteit en overlast). Daarnaast verloopt de samenwerking met niet-politiële partners in hun beleving niet optimaal. Informatiedeling en gezamenlijk optrekken tegen overlast en criminaliteit vinden vooral op informeel niveau plaats, mede omdat formele gremia als te onveilig worden ervaren om vrijuit te kunnen spreken over het eigen en andermans handelen in de wijk. Ook is er binnen de Antwerpse politie geregeld veel onvrede over de manier van werken van niet-politiële partners, zoals die van het welzijnswerk en de (drugs) hulpverlening. Hun methoden van presentie, sociale activering en medische hulp beoordelen ze geregeld als te vrijblijvend en “soft”.

Daarnaast speelt de context van de wijk een rol in deze perspectieven van politiemedewerkers. De politiek-bestuurlijke urgentie van de aanpak van veiligheidsproblemen vanaf kort na de eeuwwisseling resulteert hier, in hun ogen, geregeld in een (te) hoge werkdruk voor met name de wijkgerichte politie. Ze voelen zich regelmatig geconfronteerd met een blijvend grote omvang van strafbare feiten en overlast die door de tijd fluctueert maar in hun ogen te weinig structureel afneemt. Onder deze politiemedewerkers in het middenmanagement en op operationeel niveau leeft cynisme over de effecten, effectiviteit en efficiency van het eigen repressieve politieoptreden in de wijk. Ze zien weinig structurele resultaten van hun inzet op (drugs)criminaliteit en overlast. De (boven)lokale beleidscontext, zoals federaal beleid rond migratie, justitie en zorg, wordt daarbij ervaren als een barrière in de structurele verbetering van de veiligheid en veiligheidsgevoelens. Onder hen leeft het gevoel dat het verbeteren van veiligheid in de wijk alleen mogelijk is, als op die (deels aanpalende) terreinen veranderingen worden doorgevoerd. Ze hanteren hierbij overwegend een instrumentele benadering.

Binnen deze context van diverse barrières bij de implementatie van het ‘nieuwe lokale veiligheidsbeleid’ geven politiemedewerkers betekenissen aan veiligheid, de wijk en beleid. Ook hier zijn drie perspectieven te onderscheiden. Vanuit een *stereotyperend perspectief* problematiseren ze de veiligheidssituatie en koppelen dit aan kenmerken van de wijk die ze negatief interpreteren, zoals de sociaaleconomisch gemiddeld zwakke positie van bewoners en de grote etnisch-culturele diversiteit. Criminaliteit en overlast zijn vanuit dit perspectief vooral gevolgen van onaangepaste ‘nieuwkomers’ en een zogenaamde ‘armoedecultuur’. Deze associaties sluiten soms (onbewust) aan bij theoretische noties uit rechts-conservatieve hoek. Vanuit een *risicotaxerend perspectief* zien politiemedewerkers verschillende kenmerken van de wijk vooral als reële kansen op criminaliteit en overlast, zoals de fysieke inrichting van de wijk en de ruimtelijke concentraties van kwetsbare groepen. Ook worden hierin plekken, tijdstippen en categorieën burgers onderscheiden die gelinkt worden aan risico’s. Dit denken

sluit geregeld aan bij de meer deterministische theoretische noties over ‘defensible space’ en ‘sociale cohesie’. Deze risico’s legitimeren vanuit dit perspectief fysieke en sociale interventies in de wijk. Ten slotte contextualiseren politiemedewerkers de veiligheidsproblemen in de wijk vanuit een *nuancerend perspectief*. Overlast en criminaliteit worden hierin bijvoorbeeld gekaderd als gevolgen van met name structurele sociaaleconomische oorzaken, zoals armoede en ongelijke kansen. Deze nuances passen meer bij de kritisch criminologische ideeën over sociale ongelijkheid en macht. Ook specificeren ze onveiligheid in de wijk door criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens in hun historische, ruimtelijke en sociale context te plaatsen. Vanuit deze visie gaat het om specifieke problemen op specifieke plaatsen, waar specifieke groepen mensen vooral last van hebben in de wijk. Daarnaast relativeren ze de huidige veiligheidsproblemen door deze te vergelijken met die in het verleden en met die in vergelijkbare wijken (binnen en buiten Antwerpen), waar deze, volgens hen, nog ernstiger zijn.

Deze perspectieven (op de eigen organisatie, integrale samenwerking en wijkveiligheid) worden naast elkaar gebruikt door de politiemedewerkers in deze onderzoekslocatie. Het gebruik hiervan wordt onder meer beïnvloed door de lokale wijk- en beleidscontext. De politiek-bestuurlijke urgentie om in de wijk daadkrachtig (‘zero tolerance’) op te treden, maakt bijvoorbeeld tevens het signaleren van veiligheidsproblemen en -risico’s meer vanzelfsprekend. Ook de informatie vanuit de integrale overleggen en aanpakken onder regie van de lokale overheid dragen daar deels aan bij. Door de overwegend moeizame relatie met welzijns- en hulpverleningsprofessionals wordt deze informatie over ‘overlastgevende personen’ – die nuancerend zou kunnen werken – in de praktijk echter nog beperkt gedeeld. Ook de hoge mate van de overlast en criminaliteit waar deze politiemedewerkers dagelijks mee geconfronteerd worden in de wijk voedt het stereotyperende perspectief onder hen regelmatig. Contact met ‘lastige’ personen in de wijk stimuleert hier veralgemeniserende gedachten over groepen waartoe die mensen behoren. Een overwegend repressieve politiecultuur rond gezag uitstralen en handhaven draagt hier ook aan bij. Medewerkers met een preventieve wijkfunctie en contacten met niet-politiële ‘partners’ in het ‘nieuwe veiligheidsbeleid’ van na de eeuwwisseling hanteren meer het nuancerende perspectief. Echter, de als hoog ervaren werkdruk en een gevoel van beperkte invloed op de wijkveiligheid geeft ook onder dit type politiemedewerker geregeld aanleiding om het stereotyperende en risicotaxerende perspectief te hanteren. In die zin is de wijze waarop lokale politiemedewerkers betekenis geven aan veiligheid, de wijk en beleid niet alleen een kwestie van persoonlijke voorkeuren en kennis, maar is die ook verbonden met verschillende organisatie-, wijk- en beleidskenmerken.

Overzicht Antwerpse politieperspectieven en contextfactoren

Perspectieven	Stereotyperend	Risicotaxerend	Nuancerend
Contextfactoren			
<i>Persoonlijke kenmerken</i>			
Wijkgerichte politiefunctie		X	X
Kennis over andere wijken			X
Kennis over andere tijden			X
Rustige woonplek buiten de stad	X	X	
<i>Organisatiekenmerken</i>			
Wantrouwen (intern)	X		
Wantrouwen (extern)	X		
Lage status wijkpolitie	X		
<i>Wijkenkenmerken</i>			
Negatief imago van de wijk	X	X	
Hoog criminaliteitsniveau	X	X	
Fysiek vervallen uitstraling	X	X	
Hoge etnische diversiteit	X	X	
Lage sociale cohesie	X	X	
<i>Beleidskenmerken</i>			
Politiek-bestuurlijke druk	X	X	
Verruimde politieke bevoegdheden	X	X	
Beperkte ruimte actief burgerschap	X	X	
Aanpalende fysieke interventies		X	X
Aanpalende sociale interventies		X	X

Deze kenmerken van de drie politieperspectieven en lokale contextfactoren die daarbij in Antwerpen een rol spelen, bieden samen met het overzicht voor de situatie in de Rotterdamse onderzoekslocatie goede mogelijkheden voor een vergelijking van betekenisgeving aan veiligheid en veiligheidsbeleid.

Deel III Conclusies

6.12 Conclusies over politieperspectieven in Rotterdam en Antwerpen

In deze afsluitende paragraaf worden de lokale overeenkomsten en verschillen in perspectieven van medewerkers van de politie in Rotterdam en Antwerpen op een rijtje gezet. Daarmee wordt nog beter duidelijk hoe lokale contextfactoren invloed hebben op betekenissen die zij geven aan veiligheid, de wijk en beleid. Kenmerken van deze functionarissen, de wijk, de eigen politieorganisatie en het lokale beleid spelen hierin een rol. Op basis van de interviews, informele gesprekken en observaties binnen dit onderzoek zijn drie politieperspectieven onderscheiden: een stereotyperend perspectief, een risicotaxerend perspectief en een nuancerend perspectief. Deze perspectieven komen naast elkaar voor en vormen 'repertoires' waar politiemedewerkers op verschillende momenten gebruik van maken. Dit kan zijn het hanteren van één enkel perspectief dat voor hen het dichtst bij hun belevingswereld staat. Het komt echter meer voor dat zij (aspecten van) verschillende perspectieven naast elkaar gebruiken naar gelang het thema, de situatie en de invloed van de lokale wijk- en beleidscontext. Medewerkers met een repressieve taak hanteren onder bepaalde omstandigheden bijvoorbeeld ook perspectieven die meer bij hun collega's met een preventieve taak lijken te passen en andersom. In dit hoofdstuk blijken met name verschillende barrières bij de implementatie van het 'nieuwe lokale veiligheidsbeleid' van na de eeuwwisseling een beïnvloedende factor te zijn in het hanteren van perspectieven op veiligheid. Hier volgt een overzicht van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in perspectieven over enkele centrale kenmerken van het politiewerk tussen de beide onderzoekslocaties.

Overeenkomsten en verschillen tussen Rotterdamse en Antwerpse politiemedewerkers

Afhankelijk van het gehanteerde analyseniveau zijn verschillende overeenkomsten en verschillen te onderscheiden tussen politiekorpsen in de beide onderzoekslocaties. Vanuit bestuurskundig oogpunt zijn er bijvoorbeeld op hoofdlijnen overeenkomsten te ontdekken, zoals de politisering van de politie en de zoektocht naar een meer efficiënt politiebestedel (vgl. Cachet, 2005). Tegelijkertijd zijn er lokale verschillen in de politiestructuur en -cultuur (vgl. Enhus et al., 2005). In dit onderzoek is op microniveau naar het denken, spreken en handelen van politiemedewerkers in beide locaties gekeken. Er zijn hier diverse overeenkomsten en verschillen te onderscheiden in hun beoordeling van de eigen organisatie, effecten en effectiviteit van hun eigen optreden en de samenwerking binnen het 'nieuwe lokale veiligheidsbeleid'. Eerst worden hier overeenkomstige aspecten behandeld en vervolgens komen (lokaal) afwijkende aspecten aan bod.

Overeenkomsten: 'politia universalis'

1. Het politiewerk is in de ogen van medewerkers in beide locaties steeds meer gepolitiseerd. Ze ervaren bijvoorbeeld regelmatig politieke druk bij de uitvoering van hun politietaken, zoals de aansturing op repressieve handhavingsacties tegen overlast en criminaliteit. Medewerkers die structureel in de wijk werken zijn hier vaak minder gelukkig mee. In hun beleving zijn deze interventies eenzijdig van bovenaf opgelegde opdrachten die in hun ogen vooral dienen om politieke belangen van bestuurders te behartigen. Het voorkomen dan wel beantwoorden van bewonersklachten en negatieve media-aandacht zijn voor de politieleiding, in hun ogen, vaak aanleiding om hen extra op te laten treden in de wijk. In beide locaties geven ze voorbeelden van situaties, waarin de criminaliteit- en overlastproblematiek volgens hen 'objectief' weinig tot niet was toegenomen, maar plotseling extra grote handhavingsacties werden opgelegd. Ze voelen zich op dat soort momenten niet serieus genomen als experts en ervaren dat lokale bestuurders hen vooral gebruiken voor hun eigen electorale belangen. Er wordt in hun ogen meer belang gehecht aan het tevreden houden van invloedrijke bewoners dan dat er rekening wordt gehouden met mogelijkheden en beperkingen die politiemedewerkers bij de uitvoering ervaren. Ze wijzen tevens op een gebrek aan lange termijn doelstellingen van de lokale overheid en de eigen politieleiding. Er volgen weinig controles en aanvullende maatregelen op repressieve handhavingsacties. Ze hebben ook het gevoel dat enkel repressief optreden ('zero tolerance') geen structurele oplossing biedt voor blijvende criminaliteit en overlast.
2. Er is tevens sprake van tevredenheid over het beleid. Ze ervaren vooral een toenemend partnerschap en regie vanuit de lokale overheid, waardoor ze steeds minder het gevoel hebben dat ze er in de aanpak van de wijk alleen voor staan. De overlegstructuren en samenwerkingsverbanden met niet-politiële professionals, die hier een onderdeel van zijn, leiden echter in de uitvoering ook tot ergernissen. Zo komen tegenstellingen in werkwijze en verschillen in opvattingen daarin nadrukkelijk aan het licht. Politiemedewerkers hebben vooral problemen met welzijns- en hulpverleningsprofessionals. Die zijn in hun ogen regelmatig 'onprofessioneel', te weinig gericht op het belang van de veiligheid van de wijk en te beschermend richting groepen die voor de politie juist 'doelwitten' zijn. Deze professionals zijn in hun ogen soms onvoldoende 'partners' in het verbeteren van de veiligheid en veiligheidsbeleving. Ze delen bijvoorbeeld te weinig informatie over 'overlastgevende' en/of criminele personen. Politiemedewerkers die in de praktijk meer samenwerken met deze niet-politiële partners, zijn echter verhoudingsgewijs minder negatief over deze 'partners' en kijken ook meer kritisch naar hun eigen organisatie.
3. Politiemedewerkers zien zich in beide locaties regelmatig geconfronteerd met de grenzen van hun mogelijkheden in de aanpak van overlast, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens. Vanuit een instrumentele visie⁴¹³ focussen ze vooral op

⁴¹³ Ik maak hierbij gebruik van het analytisch onderscheid van Focqué & 't Hart (1990) ten aanzien van visies op het strafrecht.

beperkingen in de effectiviteit en efficiency van het eigen optreden in de wijk, zoals de privacywetgeving rond de informatie-uitwisseling met niet-politiële ‘partners’, beperkende administratieve voorwaarden van bestuursrechtelijke overlastbevoegdheden en moeilijkheden rond strafrechtelijke eisen aan de bewijslast voor de inzet van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden ten aanzien van de aanpak van criminaliteit. Het vervolgingsbeleid van rechters vinden politiemedewerkers vanuit deze benadering vaak te ‘soft’. Ze doelen daarbij vooral op een, in hun ogen, te weinig afschrikwekkende werking van straffen voor criminaliteit en wijzen op drugsdealers die in hun ogen vaak snel vrij komen na een korte gevangenisstraf. Vanuit dit perspectief zijn ze een voorstander van de uitbreiding van hun interventiemogelijkheden en het verhogen van sancties voor structurele overlast en criminaliteit. Vanuit een meer rechtsbeschermende benadering focussen politiemedewerkers in beide steden vooral op de, in hun ogen, onvoldoende juridische waarborgen tegen onrechtmatig optreden rond veiligheid door de lokale overheid en hun eigen politiecollega’s. Zij presenteren zich meer als ‘reflective practitioners’ en richten ze zich op beginselen als het recht op zelfbeschikking en een persoonlijke levenssfeer van kwetsbare groepen zonder de inmenging van de overheid. Ze geven tevens aan dat meer toezicht en sociale interventie ook nadelige gevolgen kan hebben voor het beheersbaar maken van overlast en criminaliteit. Zo wijzen ze op nadelige gevolgen op de leefomstandigheden van ‘doelwitten’ van het lokale veiligheidsbeleid. Tevens signaleren ze mogelijke negatieve invloed op de wijkveiligheid. In het onderzoek komt deze benadering onder een verhoudingsgewijs kleinere groep politiemedewerkers naar voren.

Nadat de belangrijkste overeenkomsten hierboven zijn besproken, wordt nu aandacht besteed aan de meest significante verschillen in perspectieven van politiemedewerkers in beide onderzoekslocaties.

Verschillen: ‘politia localis’

1. Rotterdamse wijkmedewerkers ervaren vanuit hun eigen organisaties over het algemeen meer vertrouwen en steun voor hun ‘community policing’⁴¹⁴ dan hun Antwerpse collega’s die voor hun gevoel nog vaak te maken hebben met een meer klassiek toezichthoudende en repressief handhavende mentaliteit binnen de politieleiding en een deel van het uitvoerend personeel dat voorheen altijd zo gewerkt heeft en is opgeleid.
2. Ook merken de Rotterdamse politiemedewerkers binnen de wijkpolitie in de interviews en informele gesprekken verhoudingsgewijs meer autonomie en speelruimte om hun werk naar eigen inzicht en in relatie tot de specifieke problemen in de wijk te kunnen

⁴¹⁴ Skogan (2006) onderscheidt drie kenmerken: administratieve decentralisatie, burgerbetrokkenheid en probleemoplossingsgericht werken.

doen. Werknemers klagen in het Oude Westen ook wel eens over beslissingen van de korpsleiding en (een gebrek aan) samenwerking met andere politiediensten. Ze gaan echter over het algemeen informeler met elkaar om en er is minder frustratie over het nut van het eigen handelen in de wijk. Vooral 'buurtagenten' geven hier de indruk dat ze voldoende tijd en mogelijkheden hebben om hun preventieve wijkgerichte werk goed te kunnen doen, zoals het onderhouden van hun sociale contact met bewoners en ondernemers. Ze zijn meer ingebed in lokale buurtnetwerken. De Antwerpse politie-medewerkers in dit onderzoek wijzen daarentegen meer op controle en een directieve aansturing binnen het eigen korps. In hun ogen komen ze hierdoor te weinig toe aan het preventief wijkgericht werken, waar ze eigenlijk voor bedoeld zijn binnen de wijk.

3. Antwerpse politiemedewerkers klagen over de wetgeving op bovenlokale overheids-niveaus. Ze ervaren onder meer tekortkomingen in het landelijke drugs- en migratiebeleid en in het provinciale zorgbeleid dat volgens hen te vrijblijvend is ten aanzien van 'overlastgevers' die kampen met psychiatrische en verslavingsproblemen. Deze overheden stellen in hun ogen te weinig financiële en juridische middelen beschikbaar om de veiligheidsproblemen in de wijk doelmatig en doeltreffend aan te kunnen pakken. Dit ontevreden gevoel verschilt met dat van hun collega's in Rotterdam die hun mogelijkheden gemiddeld genomen positiever waarderen. Zij ervaren ook tekortkomingen in het opsporen en uitbannen van structurele drugsoverlast, maar de respondenten uit deze locatie zijn hier over het algemeen minder cynisch over.
4. Daarnaast is het gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid rond de aanpak van de wijkveiligheid onder deze politiefunctionarissen in de Rotterdamse wijk groter dan het geval is binnen de wijkwerking in Antwerpen Noord. Andere niet-politiële professionals worden hier meer gezien als 'partners' die hen een deel van de veiligheidsproblemen in de wijk uit handen nemen en mee helpen oplossen met de middelen die zij tot hun beschikking hebben. Ook hier zijn regelmatig problemen rond de uitwisseling van informatie en het accepteren van elkaars werkwijze, maar er is verhoudingsgewijs minder afstand tot deze 'partners'. In Antwerpen leeft onder politiemedewerkers vaker openlijk wantrouwen naar andere actoren die volgens hen onvoldoende meewerken in het oplossen van de wijkveiligheidsproblemen.
5. Een verder ontwikkelde samenwerking biedt in de praktijk echter niet alleen tevredenheid. Meer samenwerking impliceert ook meer kans op spanningen ('paradox van samenwerking'). Rotterdamse medewerkers van de politie zijn in de interviews en gesprekken aan de ene kant tevreden over hun contacten met professionals uit de welzijnssector en de hulpverlening. Aan de andere kant klagen ze ook meer over deze professionals dan hun Antwerpse collega's. Zo worden ze meer geconfronteerd met de inzet van hun 'partners' in de wijk. Zo zijn er convenanten met inspanningsverplichtingen om samen te werken rond veiligheid. Belgische politiecollega's kunnen daarentegen andere professionele actoren meer op afstand houden. Zij zien niet-politiële professionals

in verschillende ‘integrale overleggen’, maar ze werken daar in formele zin minder (intensief) mee samen in de praktijk. Politied medewerkers delen daar bijvoorbeeld niet structureel informatie met het jongerenwerk of de hulpverlening, zoals dit in Rotterdam in de aanpak van jongerengroepen gebeurt en soms frustraties oplevert.

In de hierboven geschetste overeenkomsten en verschillen tussen beide onderzoekslocaties beoordelen politied medewerkers de eigen beleidspraktijk binnen de context van het ‘nieuwe veiligheidsbeleid’. De vraag is echter in hoeverre dit algemene beeld vanuit beide politiekorpsen zicht geeft op de diversiteit binnen beide organisaties. De vraag is hier in hoeverre politied medewerkers verschillende betekenissen geven aan veiligheid in de wijken waar ze werken? Deze diversiteit wordt in de literatuur op basis van verschillende criteria geordend, bijvoorbeeld via binaire opposities, waarin de tegengestelde polen van een kenmerk tegenover elkaar worden gezet. Voorbeelden zijn ‘crime fighters’ tegenover ‘community policers’, ‘harde’ en ‘zachte policing’ en ‘good cop’ tegenover de ‘bad cop’. Een andere methode is het creëren van ‘ideaaltypen’, zoals ‘de wetshandhaver’ of ‘de bromsnor’. Ook zijn er mogelijkheden om een typologie te creëren op basis van de hiërarchie binnen een politieorganisatie (vgl. Reuss-Ianni, 1993), de taakverdeling binnen de strafrechtsketen (vgl. Boutellier, 2007) of het type politiestijlen (vgl. b.v. Kleijer-Kool, 2008). In dit onderzoek is deze diversiteit op basis van eigen onderzoeksdata gecategoriseerd via de betekenissen die politied medewerkers in de praktijk geven aan problemen rond veiligheid en beleid in deze twee wijken. De vraag is daarbij vooral wat voor type perspectieven in welke mate naar voren komen en welke rol de wijk- en beleidscontext daarin spelen.

Perspectieven op veiligheid en de wijk

Politied medewerkers maken gebruik van verschillende perspectieven om betekenissen te geven aan de wijk, veiligheid en beleid. Uit de eigen interviews, informele gesprekken en observaties in de beide onderzoekslocaties zijn drie centrale perspectieven te onderscheiden: een stereotyperend, een risicotaxerend en een nuancerend perspectief. In het *stereotyperend perspectief* problematiseren ze overlast en criminaliteit vooral in relatie tot de sociale, economische en culturele afwijkingen ten opzichte van een ideaaltypische (middenklasse) ‘veilige’ wijk. Met name de reinheid, moraliteit en het nemen van verantwoordelijkheid worden hierin eenzijdig geïnterpreteerd en veralgemeniseerd in relatie tot de (beleving van de) wijkveiligheid. Binnen dit perspectief klinkt ook het nodige ressentiment door over ‘deviante’ groepen, zoals een voorkeur voor meer consequente handhaving en strengere straffen. In het *risicotaxerend perspectief* worden die fysieke, sociale, culturele en economische wijkkenmerken vooral geïnterpreteerd als factoren die in belangrijke mate bij kunnen dragen aan het ontstaan en/of het voortbestaan van veiligheidsproblemen. Voorbeelden hiervan zijn voor hen de etnische diversiteit en het type en de kwaliteit van de woningvoorraad. Dit perspectief bestaat uit een minder morele en meer algemene deterministische benadering

van deze (deviante) wijkenmerken. De nadruk ligt ook meer op het preventief nemen van maatregelen tegen de als 'risicofactoren' beschouwde wijkfactoren. Vanuit het *nuancerend perspectief* worden criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens ten slotte geframed als zaken die minder gevaarlijk zijn dan het soms lijkt. Deze veiligheidsproblemen worden in hun bredere context geplaatst, zoals de historisch gegroeide aanwezigheid, de ontwikkeling door de tijd, de ruimtelijke concentratie hiervan binnen de wijk, het minder willekeurige slachtofferschap, de positieve verschillen met vergelijkbare wijken en de sociaaleconomische verklaarbaarheid hiervan. In dit denken overheerst vooral een voorkeur voor een sociaal-preventieve en bemiddelende benadering.

Deze perspectieven komen in beide onderzoekslocaties in verschillende mate voor. Antwerpse politiemedewerkers problematiseren in de interviews en informele gesprekken bijvoorbeeld etniciteit verhoudingsgewijs meer als een probleem voor de wijkveiligheid. Ze benoemen specifieke etnische groepen in relatie tot specifieke vormen van overlast en criminaliteit op basis van hun ervaringen in de wijk. Ze uiten hierbij ook onvrede over beperkingen die ze ervaren vanuit het bovenlokale migratie- en asielbeleid, zoals problemen rond het beperken van gezinshereniging- en vorming en de uitzetting van veroordeelde criminele personen met een niet-Belgische nationaliteit. Antwerpse politiemedewerkers spreken ook meer over risico's op etnische spanningen. Ze hebben meer het gevoel dat etnische minderheidsgroepen geïsoleerd van elkaar leven en ook met elkaar kunnen botsen, hoewel ze etnische spanningen soms in Nederland groter achten op basis van mediaberichten over specifieke incidenten. Medewerkers in Antwerpen (Noord) in deze studie hebben het vanuit een sociaal-cultureel ressentiment vaker stereotypisch over bewoners met een niet-Belgische achtergrond die voor problemen zorgen in de wijk. Politiemedewerkers in het Oude Westen spreken duidelijk minder over (risico's op) 'etnisch specifieke problemen', terwijl ook hier de samenstelling van de wijk etnisch divers is en specifieke niet-westerse groepen regelmatig negatief in beeld komen bij de politie. Zij waarderen soms ook expliciet deze etnische diversiteit van de wijk en zien overlast en criminaliteit meer als een sociaaleconomisch probleem. Hier straalt ook meer optimisme en geloof in de verbeterbaarheid van de veiligheid van de wijk uit de opmerkingen van lokale politiemensen.

Persoonlijke, organisatie, wijk- en beleidskenmerken hebben invloed op deze overeenkomsten en verschillen in de aard en mate van aanwezigheid van deze politieperspectieven in beide locaties. Hierbij veronderstel ik – gezien de sociaal-constructivistische aard van deze studie – geen causale relaties, maar inventariseer ik verschillende contextuele invloeden die een rol spelen in deze betekenisconstructies van politiemedewerkers. Op basis van de vergelijking tussen beide casussen ontstaat er een voorzichtig verklarend kader voor de wijze waarop politiemedewerkers (i.c. het middenmanagement en de werkvloer) betekenis geven aan veiligheid, de wijk en beleid binnen een lokale wijk- en beleidscontext.

Overzicht van politieperspectieven en hun wijk- en beleidscontext

Perspectieven	Stereotyperend	Risicotaxerend	Nuancerend
Factoren			
<i>Persoonlijke kenmerken</i>			
Wijkgerichte politiefunctie		X X	X X
Kennis over andere wijken			X X
Kennis over andere tijden			X X
Rustige woonplek buiten de stad	X X	X X	
<i>Organisatiekenmerken</i>			
Vertrouwen (intern)	X		X
Vertrouwen (extern)	X	X	X
Status wijkpolitie	X		X
<i>Wijkenkenmerken</i>			
Imago van de wijk	X X	X X	X
Criminaliteitsniveau	X	X	X
Fysieke uitstraling	X X	X X	
Etnische diversiteit	X	X	X
Sociale cohesie	X	X	X
<i>Beleidskenmerken</i>			
Politiek-bestuurlijke druk	X X	X	
Veiligheidsbevoegdheden	X	X	X
Bewonerscontacten	X	X	X
Fysieke interventies		X X	X
Sociale interventies		X X	X X

(OW = **groen**, AN = **rood**)**Persoonlijke kenmerken**

De locatie waar politiemedewerkers wonen heeft invloed op de manier waarop zij tegen de wijk en haar bewoners aankijken. Politiemedewerkers wonen bijvoorbeeld vaak niet in de wijk waar ze werken. Hun binding met de wijk is vooral professioneel. Dit houdt in dat verschillende kenmerken, belangen en sentimenten die in deze wijken leven lang niet altijd bekend bij hen zijn en dat hun beeld van de wijk vooral bepaald wordt door de problemen waar ze hier dagelijks mee te maken hebben. Ten aanzien van andere wijken met vergelijkbare veiligheidsproblemen zijn ze echter nog negatiever. Ook de tijd die politiemensen doorbrengen in een wijk heeft tevens invloed op hun eigen perspectief. Er is namelijk verschil in beleving en betekenisgeving tussen medewerkers die structureel in een wijk actief zijn en degenen die zich voornamelijk op basis van (nood)oproepen naar de wijk begeven om hier kortstondig reactief op te treden tegen losse criminaliteits- en overlastproblemen en daarna weer vertrekken. Ook medewerkers in de opsporing hebben

meestal weinig betrokkenheid en belang bij de wijkveiligheid op langere termijn, wanneer ze strafbare feiten onderzoeken die te maken hebben met personen en/of plekken in de wijk. Deze relatieve afstand tot veiligheidsproblemen heeft invloed op de betekenisconstructies van politiemedewerkers. Zo hebben ze het genuanceerder over plekken waar ze zelf werken en/of gewerkt hebben dan over wijken waar ze geen eigen ervaringen mee hebben en zijn hun referenties naar het verleden vaak meer stereotypisch vergeleken met hun beeld in het heden.

Organisatiekenmerken

De reputatie van de eigen organisatie speelt ook een rol in perspectieven van politiemedewerkers. In Antwerpen dragen integriteitsschandalen bij aan cynisme en gelatenheid onder het personeel over het eigen gezag en hun geloofwaardigheid in de wijk. Er zijn tevens belangrijke verschillen in structuur en cultuur van de politieorganisaties in beide steden. De Belgische politie kent een meer hiërarchische organisatiestructuur en -cultuur. De historische ontwikkeling van het Belgische politiebestel speelt hierin een rol (vgl. Enhus & Ponsaers, 2005; Ponsaers, 2008).⁴¹⁵ Vanuit deze achtergrond is ze minder gemeenschapsgericht dan haar eigen 'community policing' beleidsfilosofie veronderstelt (vgl. Van den Broeck, 2002; Vandevoorde, 2005).⁴¹⁶ Dit blijkt ook uit de wijze waarop de wijkgerichte politie in Antwerpen (Noord) met bewoners(participatie) om gaat. Dit wordt daar vooral ervaren als een probleem. De Nederlandse lokale politie evolueerde al eerder richting een dienende rol met ruimte voor participatie door bewoners (vgl. Denkers, 1993; Zoomer, 1993; Van Caem, 2008). Ook zij kent interne problemen⁴¹⁷ en gebreken in de uitvoering, maar deze vertalen zich – wat betreft de inhoud van de gesprekken in Rotterdam – minder sterk in vormen van wantrouwen en cynisme. De wijkpolitie in de onderzoeklocatie is daar ook ruimer bemand om preventief te kunnen werken, mede in een historische context van afnemende veiligheidsproblemen. Daarnaast is de politiecultuur belangrijk voor de blik die medewerkers hebben op veiligheid, de wijk en beleid. In een politieorganisatie met een historisch opgebouwde autoritaire en repressieve beleidsvisie is ook de speelruimte om persoonlijke afwegingen te kunnen maken in de uitoefening van het werk meer beperkt. Tevens is de status van de wijkpolitie in Antwerpen minder groot en dat faciliteert mogelijk het eerder problematiseren en stereotyperen van deviante groepen. Waar Rotterdamse 'wijk- en buurtagenten' in dit onderzoek onveiligheid geregeld relativeren, tonen hun Antwerpse collega's minder vertrouwen in bewoners en bezoekers van de wijk.

⁴¹⁵ Eén van die zaken zijn de militaristische roots en werkwijze van de voormalige Rijkswacht (vgl. Campion, 2015).

⁴¹⁶ Zij stelt dat met een structuurwijziging nog niet automatisch ook een cultuurverandering gerealiseerd wordt.

⁴¹⁷ Zie de problemen rond de vorming van een Nationale Politie en kritiek op de Nederlandse recherche (vgl. Princen, 2015).

Wijkenmerken

Beide wijken hebben een vergelijkbare geografische ligging tegen het stadscentrum aan. Antwerpen Noord is een stuk groter en sociaal meer gestratificeerd. Dit maakt dit gebied lastiger te monitoren en te beïnvloeden dan het fysiek compacte, ruimtelijk overzichtelijke en sociaal gemengde Oude Westen. Een (sociaal, economisch of cultureel) stereotyperend perspectief komt vooral voor in een wijk met zichtbare criminaliteit, veel overlastmeldingen en een hoge gerapporteerde onveiligheidsbeleving. In Antwerpen Noord is hier tijdens het onderzoek duidelijk meer sprake van dan in het Oude Westen. Drugsdealers, straatprostituees, bedelaars en alcoholverslaafden zijn op diverse plekken binnen deze wijk een opvallend onderdeel van het straatbeeld en de sfeer. Dit heeft een negatieve invloed op de beleving van de wijk. Ook een fysiek meer vervallen uitstraling van een overwegend particuliere woningmarkt en een minder kapitaalkrachtige sociale huurwoningenvoorraad, dragen hier in de regel negatief aan bij. Deze woningvoorraad trekt verhoudingsgewijs meer sociaaleconomisch kwetsbare bewoners aan die de wijk ook deels een meer armoedig en sociaal minder georganiseerde uitstraling geven. In het Oude Westen zijn tevens tekenen van fysiek, sociaal en economisch verval te ontwaren, maar verbeteren fysieke en sociale interventies van de woningcorporatie en de lokale overheid de sociale woningvoorraad. Niet alleen criminaliteit en overlast nemen hier op dat moment (2008-2010) af, ook de fysieke en sociale uitstraling van de wijk verbetert. Ook de sociaal-culturele organisatie van de wijken speelt een rol. De historisch opgebouwde grotere ‘interculturele tolerantie’, sociale betrokkenheid (vgl. De Jong, 1986) en bekendheid met bewoners van niet-westerse origine spelen, vooral voor wijk- en buurtagenten, een belangrijke rol in hun over het algemeen meer genuanceerde perspectieven op veiligheid, de wijk en beleid in het Oude Westen. Tegelijkertijd is de tolerantie voor de sociaal en economisch deviantie kenmerken van de wijk onder de geïnterviewde en informeel gesproken politiemedewerkers daar verhoudingsgewijs weer kleiner. Zij taxeren deze kenmerken als een mogelijk veiligheidsrisico en propageren meer een noodzaak de wijk fysiek en sociaal ingrijpend te veranderen.

Beleidskenmerken

De lokale politiek-bestuurlijke context speelt tevens een rol in de ervaringen met en beoordeling van de wijkveiligheid door politiemedewerkers en draagt bij aan de neiging de wijk en haar veiligheid eerder stereotypisch te benaderen. In beide steden oefent de lokale overheid druk uit op de politie om veiligheidsresultaten te behalen. De roep van bewoners richting de lokale politiek om extra toezicht en handhaving vertaalt zich in beide steden in druk van de lokale overheid (i.c. de burgemeester)⁴¹⁸ op de politie, met name in een context van negatieve media-aandacht en rechts-populistische partijen die veiligheid hoog op hun

⁴¹⁸ De burgemeester is ten aanzien van het handhaven van de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente de ‘baas’ over het lokale politiekorps. Ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit ligt het primaat bij het Openbaar Ministerie.

agenda hebben staan. Binnen de politie resulteert dit meestal in directieve aansturing op repressief optreden om vooral op korte termijn orde en rust te creëren, boven een meer sociaal preventieve en op de gemeenschap georiënteerde aanpak. Medewerkers in Antwerpen voelen zich regelmatig politiek gebruikt om onrust onder bewoners (het electoraat voor lokale politici) in de wijk te verkleinen. Binnen Antwerpen wordt de 'zero tolerance' retoriek tijdens de onderzoeksperiode (2010–2012) nog duidelijk gebezigd, vooral door politieke partijen van buiten de 'gevestigde orde' die bestuurlijke macht proberen te verwerven. In Rotterdam is het hoogtepunt van die politieke druk op de verbetering van veiligheid dan inmiddels (2008–2010) voorbij. Rotterdamse collega's hebben die politiek-bestuurlijke druk meer meegemaakt tussen de jaren negentig van de vorige eeuw en het begin van deze eeuw, toen drugsoverlast ook hier nog een groot en vooral zichtbaar probleem was.

Daarnaast spelen de effecten, effectiviteit & efficiency van het eigen optreden in de wijk op de verbetering van (de beleving van) veiligheid een rol. Wanneer het eigen optreden weinig invloed lijkt te hebben – afgemeten aan de criminaliteitscijfers, de gerapporteerde onveiligheidsgevoelens en negatieve reacties van wijkbewoners –, heeft dit ook zijn weerslag op een meer problematiserende en stereotyperende betekenisgeving aan veiligheid, de wijk en het lokale beleid. In Rotterdam worden medewerkers juist gesterkt door een bredere door de lokale overheid gevoerde wijkaanpak, waarin er langs meerdere kanten aan diverse aspecten van veiligheid gewerkt wordt. Dit raakt de slagkracht van de lokale politie, die baat heeft bij een stedelijk veiligheidsbeleid met aanpalende maatregelen tegen armoede, dak- en thuisloosheid, notoire 'overlastgevers' en 'criminele veelplegers'. Een dergelijke integrale aanpak is in Antwerpen later op gang gekomen (vgl. Marks & Van Sluis, 2006; Van den Broeck & Verduyn, 2007) dan in Rotterdam (vgl. Rood-Pijpers et al., 1995; De Haan, 1997; Tops, 2007b; Marks & Van Sluis, 2012). Dit heeft onder meer te maken met ideologisch scherpere politieke tegenstellingen, historisch opgebouwde budgettaire problemen van de stad Antwerpen (vgl. Cools, 1993; Swyngedouw, 2000) en een grote afhankelijkheid van middelen van bovenlokale overheden binnen een complexere staatsstructuur met een groter aantal bestuurslagen met ieder eigen budgetten en voorwaarden ten aanzien van veiligheid. Ten slotte heeft integrale samenwerking ook op een andere manier invloed op de perspectieven van politiemedewerkers. Succesvolle samenwerking met niet-politiële partners en positieve relaties met bewoners vergroten de mate waarin politiemedewerkers een nuancerend perspectief hanteren op veiligheid en beleid. Het geïnformeerd worden door bewoners en welzijnswerkers over achtergronden van problemen van onder meer overlastgevende personen in de wijk maakt dat ze incidenten beter in een bredere context kunnen plaatsen. Andersom voelen zij zich ook minder negatief benaderd door bewoners, wanneer ze in samenwerkingsprojecten kunnen laten zien waarom criminaliteit en overlast niet altijd snel op te lossen zijn.

Na politieperspectieven op de wijk, veiligheid en beleid in Rotterdam en Antwerpen besproken te hebben, staan in het volgende hoofdstuk de perspectieven van bewoners van beide onderzoekslocaties centraal.

Hoofdstuk 7

Bewonersperspectieven op veiligheid, wijk en beleid

“Ik vind dat politici bij lange na niet genoeg betrokken zijn bij de wijk. Ze proberen wel allerlei regeltjes op te stellen. En tegen de verkiezingen, dan zie je ze wel wat meer buiten komen. Dat komen ze meer op het pleintje en zo. Maar ja, dat is allemaal schijn hè. Dat is gewoon om sneller terug verkozen te worden. Ja, die leven vooral hun eigen leventje, op een totaal andere planeet dan wij hè.” (47-jarige bewoner van Antwerpen Noord)

7.1 Inleiding

In hoofdstuk drie zijn de beide onderzoeklocaties getypeerd als centraal gelegen wijken die als gevolg van selectieve vervanging van een deel van de oorspronkelijke bewoners in de laatste decennia tot aan de eeuwwisseling, etnisch en sociaaleconomisch steeds meer divers en gelaagd zijn geworden. Eén van de veronderstellingen is hier dat deze diversiteit ook een weerslag moet hebben op verschillen in de beleving en betekenisgeving aan veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid in de twee wijken. Het ‘papieren veiligheidsbeleid’ richt zich echter vaak grotendeels op HET ‘bewonersperspectief’, welke vooral het resultaat is van gestandaardiseerde kwantitatieve veiligheidsmetingen en een focus op zich onveilig voelende, vaak autochtone, ouderen. Dit is bovendien extra relevant in een politieke context van toenemend populisme, waarin het luisteren naar ‘het volk’ voorop wordt gesteld en burgers meer inspraak beloofd wordt op lokale beleidsbeslissingen, die hun leefomgeving en leefkwaliteit raken. In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre dit door de politiek aangesproken ‘(wijk)volk’ in de praktijk bestaat, welke perspectieven bewoners in de twee onderzoekslocaties hanteren en wat dit impliceert voor de inhoud, vorm en implementatie van het (lokale) (veiligheids)beleid. Zo is het niet alleen een vraag of bewoners zich voldoende gehoord voelen rond hun veiligheidszorgen, maar ook in hoeverre de beleidsreacties van de lokale overheid beantwoorden aan de verwachtingen van bewoners.

Om deze vragen te beantwoorden zijn, na het veldwerk, op basis van de eigen onderzoeksdata vijf ‘ideaaltypische’ bewonersperspectieven onderscheiden. Dit is een ‘Weberiaanse’ methode om de diversiteit in bewonersopvattingen over veiligheid en beleid te kunnen ordenen. Uitspraken van de geïnterviewde en informeel gesproken bewoners worden hierbij gereduceerd in hun complexiteit door in te zoomen op de meest onderscheidende kernelementen in hun oordelen over veiligheid en beleid. Op deze manier is het mogelijk patronen te laten zien in veiligheidssentimenten binnen de twee onderzoekslocaties, zoals verschillen en overeenkomsten tussen bewonersperspectieven en hun posities ten opzichte van het lokale veiligheidsbeleid. Hierbij is ook aandacht voor de impact van de lokale wijk- en beleidscontext, die geen dwingende maar desondanks belangrijke beïnvloedende rol spelen in de aard van deze perspectieven en de mate van hun aanwezigheid. Deze werkwijze raakt aan twee uitgangspunten van mijn onderzoek: het laten zien van de meerwaarde van een kwalitatieve benadering van veiligheidsbeleving en –betekenisgeving en het belang van meer aandacht voor de lokale context.

Per onderzoeklocatie komen binnen deze bewonersperspectieven telkens drie thema’s aan bod: hoe bewoners betekenis geven aan 1) hun wijk, 2) de wijkveiligheid en 3) het lokale veiligheidsbeleid. Hieruit zal onder meer blijken hoe bewoners verschillende aspecten laten prevaleren, koppelen en interpreteren als ze over veiligheid en beleid ten aanzien van de wijk spreken, zoals hun informatiepositie (eigen ervaringen, verhalen van anderen, mediabeelden), referentiekaders (kennis over de eigen wijk en andere wijken en steden), hun sociale positie binnen de wijk (‘insider’ of ‘outsider’), hun (economische, sociale, culturele) belangen en hun verwachtingspatroon rond veiligheid en beleid (bv. hun inschatting van de potentie van de eigen wijk en de effectiviteit van het lokale veiligheidsbeleid). In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt eerst ingezoomd op het Oude Westen en de aard en invloed van deze vijf centrale bewonersperspectieven. In het tweede deel komen de bewonersperspectieven, hun onderlinge verhoudingen en invloed op het lokale veiligheidsbeleid in Antwerpen Noord aan bod. Aan het einde van dit hoofdstuk worden de bewonersperspectieven van de beide locaties onderling met elkaar vergeleken om vast te stellen in hoeverre de lokale wijk- en beleidscontext hierin een rol spelen. Tot slot worden op basis van die vergelijking enkele overkoepelende conclusies over de beleving en betekenisgeving aan veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid door bewoners gepresenteerd. Maar eerst duiken we in de volgende paragraaf in de diversiteit aan bewonersperspectieven in het Rotterdamse Oude Westen.

Deel I Het Oude Westen

7.2 Diversiteit in bewonersperspectieven en lokale context

“Schoon, heel en veilig. Het hangt aan mekaar. Ik bedoel, als ik hier uit het raam van mijn woning kijk naar die tuinen, daar naast de visboer. Dat daar die bankstellen, het puin en het vuil in al die tuinen zo hoog opgestapeld leg. Dat geef al geen goed gevoel aan je wijk.” (man, NL, 63 jaar)

“Mensen vanuit de hele wereld [wonen hier]. Ook mensen die vanuit de psychiatrie hier terecht zijn gekomen en alcoholisten en een dealer. Maar het heeft wel een zekere sociale sterkte. Juist omdat die mix er zit, hebben we zelfs die dealer een beetje in de hand.” (vrouw, NL, 61 jaar)

“Van alle wijken is dit toch één van de beste wijken van Rotterdam. Ze zeggen wel veel over de criminaliteit en zo, maar nergens is het zo als [hier]. Er gebeurt van alles hier. En dan hoor ik van andere mensen in andere wijken van: ‘Dat hebben wij niet.’” (vrouw, Surinaams, 50 jaar)

“Het is de perfecte locatie om te leven nu ik nog jong ben. Ik vind het echt een relaxte wijk. En dan heb je natuurlijk ook een stukje wat niet goed gaat. Ik bedoel dat [veiligheids] cijfer vind ik toch wel gek. Ik vind niet dat het een 3,5 is, weet je.” (man, Marokkaans-Nederlands, 26 jaar)

Bewoners beoordelen ieder op hun eigen manier dezelfde wijk, haar problemen rond veiligheid en hoe dit wordt aangepakt door de lokale overheid en haar partners. De één ziet vooral problemen, terwijl de ander meer inzoomt op de verschillende kwaliteiten van de wijk die hier voor hen (soms ruimschoots) tegen opwegen. Voor bewoners is de wijk meer dan alleen een plek waar ze te maken hebben met criminaliteit en overlast. Ze zien het ook vaak als een sociale ontmoetingsplaats en ze ontleen er ook identiteit en status aan. Ze doen dat ieder op hun eigen manier en vanuit persoonlijke omstandigheden als bijvoorbeeld ‘achterblijver’ of ‘nieuwkomer’ en als maatschappelijke ‘daler’ of ‘stijger’. Tevens geven bewoners betekenissen aan veiligheid en beleid binnen een context van concrete gebeurtenissen en ontwikkelingen door de tijd. Het Oude Westen is een negentiende-eeuwse stadswijk met een sterk ontwikkeld bewonersactivisme, waar de (boven)lokale overheid al enkele decennia werkt aan wijkverbetering. Het dominante beeld van deze wijk onder ‘buitenstaanders’ (inclusief een deel van de bestuurders, ambtenaren en politied medewerkers) is dat van een kwetsbaar gebied met fysieke, sociale en economische problemen die bijdragen aan bovengemiddelde veiligheidsproblemen. Dit beeld is vooral gebaseerd op

gebeurtenissen uit het verleden (vgl. Buiks, 1983; De Jong, 1986; Reijndorp & Anderiessen, 1990; Van der Laar et al., 2006). Dit beeld wordt ook in het lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling deels gereproduceerd. Als meest ‘onveilige wijk’ in de stad, volgens de lokale veiligheidsmonitor, worden hier met voorrang veiligheidsinterventies ingezet. Hoe bewoners de wijk en dit beleid waarderen, komt in de volgende paragrafen aan bod.

7.3 Vijf bewonersperspectieven op de wijk, veiligheid en beleid

In eerdere buurtstudies is vaak gekeken naar uiteenlopende criteria om verschillende typen bewoners te onderscheiden, zoals de vestigingsduur (vgl. Elias & Scotson, 1965), de sociale statusen en netwerken (vgl. Blokland-Potters, 1998) of etnische afkomst (vgl. Merry, 1983). In meer recent onderzoek komt het neer op drie verschillende categorieën bewoners van stadswijken: ‘oorspronkelijke stedelingen’, ‘nieuwe stedelingen’ en immigranten (vgl. Reijndorp, 2004). Op basis van de data uit deze studie zijn achteraf vijf ideaaltypische bewonersperspectieven onderscheiden, waarmee de diversiteit in de wijk in kaart is gebracht. In de eerste plaats zijn dit drie invloedrijke perspectieven: een cultureel conservatief, een cultureel progressief, en een economisch progressief perspectief. Daarnaast worden twee belangrijke perspectieven onderscheiden die minder invloed hebben op het lokale veiligheidsbeleid: een gemengd (niet-westers) perspectief en een ambivalent jongerenperspectief.⁴¹⁹ Bewoners maken in de praktijk gebruik van meerdere perspectieven naast elkaar naar gelang de thematiek en/of veranderen soms zelfs van perspectief, bijvoorbeeld door hun ervaringen en/of economische en sociale mobiliteit.

7.3.1 Cultureel conservatief perspectief

‘De wijk’

Het eerste perspectief dat ik onderscheid is het ‘cultureel conservatief perspectief’. In de eerste plaats staat daarin de sociale verandering van de wijk centraal. Vooral autochtone oudere bewoners bezien haar als een gebied dat in de afgelopen decennia achteruit is gegaan. Ze verwijzen daarbij naar de komst van kansarme groepen niet-westerse ‘nieuwkomers’ en het vertrek van vooral kansrijke autochtone bewoners vanaf de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. In korte tijd veranderde hierdoor het straatbeeld, het winkelaanbod en de sociale samenhang. Ze waarderen die veranderingen negatief en hebben het gevoel dat Nederlandse en Rotterdamse tradities dreigen te verdwijnen, als hier niets tegen wordt ondernomen. Deze ‘achterblijvers’ hebben nostalgische gevoelens bij hoe de wijk volgens hen ooit was voor het vertrek van oorspronkelijke (autochtone) bewoners. Ze halen vooral positieve aspecten van het buurtleven uit het verleden naar voren en relativeren mindere

⁴¹⁹ Andere groepen die ook te vinden zijn in deze locaties zijn hier buiten beschouwing gelaten, zoals teruggetrokken kwetsbare bewoners.

aspecten van vroeger. Ze missen bijvoorbeeld een traditioneel buurtleven en wijzen onder meer op het verdwijnen van buurtwinkels en verenigingen die hier ooit fungeerden als een sociaal bindmiddel. Problemen tussen bewoners waren volgens hen vroeger minder ernstig en vonden in hun ogen plaats in een sfeer waarin bewoners elkaar nog kenden en konden aanspreken op elkaars gedrag. Ze hebben het idee dat er toen meer naar elkaar werd omgekeken, zoals een ‘gevestigde’ bewoner (63) stelt:

“Vroeger had je hier families onder elkaar zitten en de ene familie, ja die was, ja asociaal is een groot woord, maar asocialer dan de andere familie. Maar je hield rekening met elkaar. Ik zat in de duivensport en we hadden hier drie verenigingen in het wijk. Je kon mekaar allemaal, want elke vereniging had zo’n vijftig/zestig leden. Dus je had een bepaalde band. Op de zolder daar had je duivenhokken. Toen stonden we op zondag ’s avonds ook altijd met een groep over de duivensport te praten op het pleintje. Dan praatte je ook over andere dingen in de wijk en wat er gebeurd was. Dat hing ook allemaal meer aan mekaar. En ook een beetje ruzietjes links en rechts. Tuurlijk had je die. Maar het was toch meer een samenhangingsgevoel in zo’n wijk. En winkeltjes, waterstokertjes⁴²⁰, wat ook wel samenhangend met zich mee bracht. Want de buurtroddels die gingen via de kleine waterstokertjes en winkeltjes.”

Hun cultureel conservatisme blijkt vooral uit hun waardering van niet-westerse ondernemers. Binnen dit perspectief hebben bewoners weinig met het kleine niet-westers etnisch ondernemerschap in deze wijk. Ze hebben behoefte aan traditionele Nederlandse buurtwinkels, zoals een Nederlandse bakker of slager.⁴²¹ Dat dit soort buurtwinkels nu vaak in handen zijn van Turkse en Marokkaanse ondernemers, is voor hen niet hetzelfde. Ze voelen zich daar minder welkom en kunnen daar niet de producten krijgen waar ze naar op zoek zijn. Als ‘gevestigde bewoners’ hebben zij het gevoel dat zij zich te veel aan moeten passen aan de etnisch-culturele transformatie van ‘hun’ wijk. Stereotypische opvattingen over de niet-Nederlandse cultuur⁴²² als een vaste set van waarden die voor iedereen op eenzelfde manier geldt, vallen op in de woorden van deze bewoners, zoals die van een geboren en getogen wijkbewoner (53):

“Toen werd hier een intrede gedaan door buitenlandse mensen, omdat de huizen hier ook heel goedkoop waren. Dat was makkelijk om daar een Turk in te doen, want die was al blij omdat ie dacht hier kan ik met m’n zes kinderen leven en dat huis kost mij maar zestig gulden, dus ik kan gelukkig nog wat naar m’n moeder en m’n vader sturen en het kom allemaal goed. Nou ja, dat was makkelijk. En op een gegeven moment zeiden de

⁴²⁰ Dit waren bedrijfjes waar warm water gekocht kon worden toen de sanitaire voorzieningen nog beperkt waren.

⁴²¹ Zonder dat ze dit zelf herkennen, is hun kritiek net zo veel gericht op de ‘de markteconomie’ als op ‘nieuwkomers’.

⁴²² Baumann (1996) laat b.v. zien hoe immigranten uit Zuid-Azië in Londen opgevat worden als eenduidig etnisch ‘ander’.

Nederlandse mensen: 'Ja, pleur op, ik heb drie Turken op m'n trap en een Marokkaan, ik gaat lekker weg. Ik ga hier niet zitten'. Want ja het gebeurt natuurlijk dat die mensen hun rituelen meenemen. Dus [die] gaan ineens op het balkon een geit staan slachten of zijn niet zo makkelijk met schoonmaken. Nou, na twee jaar kunnen we het zelf allemaal bij mekaar vegen. Dus je krijgt wrijvingen. Je krijgt natuurlijk ook mensen die discrimineren: 'die stink zwarte', 'die pleuris Turk'. Nou, die kiezen: oprotten of blijven schelden. Mensen zijn [toen] weg gegaan.'

Hoewel vanuit dit perspectief regelmatig gewezen wordt op culturele oorzaken van problemen in de wijk, zijn er weinig bewoners die niet-Nederlandse wijkbewoners eenzijdig als groep problematiseren. Ze tonen zich niet gevoelig voor rechts-populistische retoriek waarin criminaliteit en overlast etnisch-cultureel worden verklaard. Populistische politici hebben er ook nooit voet aan wal gekregen, ondanks bezoeken van onder meer een extreemrechtse landelijke politicus⁴²³ begin jaren zeventig, Geert Wilders jaren later⁴²⁴ en een lokale extreemrechtse activist.⁴²⁵ Bewoners zijn vanuit dit perspectief vooral beducht op het opportunisme achter de 'interesse' die dit soort politici tonen voor hun wijk. Dit alles wil niet zeggen dat bewoners met dit perspectief voorstander zijn van multiculturaliteit in de wijk. Ze hebben onder meer hun twijfels over met name Marokkanen en hun religieuze achtergrond. Zo wijzen ze in dit perspectief bijvoorbeeld op de, in hun ogen, meest orthodoxe aspecten van het islamitisch geloof, zoals de sharia en de positie van vrouwen. Vooral mediabeelden spelen hierin een belangrijke rol, zoals een bericht dat een theater in de stad een aparte ruimte wil reserveren voor islamitische vrouwen. Ze zijn ook tegen subsidies voor culturele verenigingen van migranten. Dit belemmert volgens hen de integratie. Ze schrikken er tevens niet voor terug om hun culturele achterdocht te benoemen richting bewoners met een niet-westerse afkomst. Een actieve zestiger corrigeert bijvoorbeeld een jongen van Marokkaanse origine die zijn 'clubhuis' bezoekt en gebruikt daarbij diens religieuze achtergrond op stereotypische wijze om hem op zijn plaats te zetten:

"Eén knaap, die stond met die ballen zo op het biljart te gooien naar anderen. Ik zeg: 'Jongens, houd daar eens een keer mee op. Dadelijk zit er weer één met gebroken vingers en dan ken ik er weer mee naar het ziekenhuis'. Komt ie, zegt ie: 'Mag ik een kipburger'? Ik zeg: 'Tuurlijk mag je een kipburger'. Hij zeg: 'Maar is dat gehaald bij de supermarkt of is dat gehaald bij de Marokkaanse slager'? Ik zeg: 'Jonguh, alles wat ik hier heb, is halal'. Ik zeg: 'Ik

⁴²³ Joop Glimmerveen is een extreemrechtse Nederlandse politicus die sinds begin jaren zeventig van zich laat horen met kritiek op de aanwezigheid van buitenlanders. Hij is lange tijd voorzitter geweest van de extreemrechtse partij de Nederlandse Volksunie (NVU).

⁴²⁴ Zie: Algemeen Dagblad, 26-1-2009, 'Hij is die man die ons haat' over reacties van buurtbewoners op zijn bezoek aan het Oude Westen.

⁴²⁵ Enkele kritische bewoners vertrekken bijvoorbeeld collectief wanneer Michiel Smit, een extreemrechtse lokale activist met banden met het Vlaams Blok, zich tot hun onvrede mengt in een debat over de opvang van verslaafde (ex-)prostituees in de buurt van het Oude Westen.

haal dat bij de Macro: halal, Mekka Foods. Alles'. 'Oké'. Hij loopt terug en gooit weer met die ballen naar een ander z'n vingers. En ik sta hierzo en ik geef hem ineens een klets voor z'n kop zo. Hij kijkt me aan van: wat doe je nou? Ik zeg: 'Als jij wil dat de burgers hier halal zijn, dan is ook de sharia hier van toepassing. En volgens de islamitische wetgeving geef ik je nou een tets voor je hersens'. Ik ben nooit bang om problemen aan te kaarten. Want ik zorg dat ik altijd precies op het lijntje balanceert van wat nog net kan.'"

Bewoners problematiseren vanuit dit perspectief het sociale verantwoordelijkheidsgevoel van andere bewoners. Ze wijzen bijvoorbeeld op mensen die (delen van) hun voedselpakketten bij het vuilnis zetten en sociale huurwoningen aanhouden die ze in de praktijk niet meer bewonen. Ze vinden vaak dat mensen die zich in hun ogen onverantwoordelijk gedragen geen recht zouden moeten hebben op deze voorzieningen.⁴²⁶ Ook de moraliteit en hygiëne van diverse medebewoners is in hun ogen een groot probleem, zoals slecht onderhouden woningen zonder gordijnen en tuinen vol afval en rommel. Ze ergeren zich ook aan bewoners die afval naast de containers zetten en niet bellen om hun grofvuil op te laten halen en/of onderhoudsklachten te melden bij de gemeente. In hun ogen draagt dit bij aan een "achterbuurtgevoel". Een bewoner (63) benoemt zijn ambivalente gevoel bij de wijk:

"Het Oude Westen, dat is een wijk waar je het ene uur verliefd op kan zijn en het andere uur zou je zeggen: 'Brand maar af'. Als je hier zit, dan denk je: Ah, wat een lekkere wijk, je praat met iedereen en zo en dan ga je op vakantie en dan kom je terug en dan vallen eigenlijk de schellen van je ogen. En denk je: in wat voor toringzooitje kom ik weer terecht? Dan moet je echt weer een paar weken wennen."

Tegelijk kunnen bewoners met een cultureel conservatief perspectief vaak niet weg uit de wijk. Ze hebben een gunstige huurprijs, weinig mogelijkheden om elders aantrekkelijker te gaan wonen en/of zijn ze van de wijk afhankelijk, omdat ze daar hun sociale netwerk hebben opgebouwd. Die materiële en/of mentale afhankelijkheid van de wijk beïnvloedt de beleving van deze 'achterblijvers' die zich vooral geconfronteerd zien met concurrentie van andere groepen. Zo hebben ze regelmatig conflicten met medebewoners, zoals personen die actief zijn binnen een centrale bewonersorganisatie. Ze vinden dat dit meer cultureel progressieve netwerk te veel aandacht krijgt van de lokale overheid, zoals de ondersteuning van opbouwwerkers en hun inspraak in lokale besluitvorming. Het cultureel conservatieve perspectief leeft voornamelijk onder bewoners buiten dit netwerk, hoewel er ook enkele leden van dit netwerk soms ook conservatieve gedachten over wijkveiligheid en beleid op nahouden.

⁴²⁶ Hierin klinken Angelsaksische noties van 'deserving' en 'undeserving poor' door (vgl. Katz, 1989; Dench et al., 2006).

‘Veiligheid’

Vanuit dit perspectief beoordelen bewoners de veiligheidssituatie als een reëel probleem en relateren dit vooral aan harddrugsoverlast. Ze associëren vooral niet-westerse horeca met malafide praktijken, zoals diverse Surinaamse cafés en Marokkaanse theehuizen. Ze vermoeden dat hier harddrugs worden verkocht en crimineel geld wordt witgewassen, omdat dergelijke etablissementen open kunnen blijven zonder noemenswaardige klandizie. Ze kijken minder naar de historische context en benoemen vooral wat ze nog steeds aan harddrugsoverlast en -criminaliteit zien. Ze vinden het bijvoorbeeld onacceptabel dat – inmiddels een kleiner aantal – harddrugsdealers en –gebruikers er gewoon actief kunnen blijven. Soms is er in hun beoordeling van veiligheid ook sprake van nostalgisch denken over criminaliteit en overlast in het verleden. Zo maken ze bijvoorbeeld selectief gebruik van hun herinneringen. Incidenten uit het verleden maken ze binnen hun beoordeling van het heden bijvoorbeeld vaak kleiner dan meer recente voorvallen. Ze hebben bijvoorbeeld de indruk dat agressie en geweld van harddrugsdealers en –gebruikers tegenwoordig groter is dan in het verleden. Dit lijkt voor hen vooral te maken te hebben met de toegenomen vluchtigheid en daarmee afgenomen ‘bekendheid’⁴²⁷ met de overgebleven harddrugsdealers en –gebruikers. Deze vluchtigheid maakt deze deviante personen voor hen nu onvoorspelbaarder en gevaarlijker dan vroeger het geval was. Dit soort inschattingen blijken meestal niet gebaseerd op concrete ervaringen, maar vooral op een gevoel⁴²⁸, zoals een in de wijk geboren en getogen bewoner (53) laat zien:

“Dat was vroeger wel zo dat mensen hier zo zelf een huissie hadden en dat noemden we vroeger ook onze ‘huisjunken’. Dat je naar iemand ging op een pleintje en dat je zei van: ‘Hey optiefen hier zo hè’. ‘Ja, sorry meneer. Sorry’. Ja nou, ik zou nou niet meer durven zeggen tegen iemand van ‘optiefen’, want dan schieten ze je van je fiets af of ze steken een mes in je rug, want het is, ze zijn niet meer herkenbaar of tot rede vatbaar.”

Voorals oudere autochtone bewoners problematiseren regelmatig het gedrag van jongeren in de wijk. Ze klagen regelmatig over een gebrek aan fatsoen en respect voor vrouwen en ouderen. Dit is soms gebaseerd op negatieve ervaringen. Enkelen zijn bijvoorbeeld weleens verbaal of fysiek belaagd door jongeren, vaak nadat ze hen hebben aangesproken op hun gedrag. Maar soms gebeurde dit voor hun gevoel uit het niets. Een oudere bewoonster spreekt bijvoorbeeld over voetballende allochtone jongeren die haar, voor haar gevoel, expres proberen te raken en die sissende geluiden maken als ze langs loopt. Oudere mannelijke

⁴²⁷ Andersom geldt voor de lokale overheid en haar partners dat deze scene steeds bekender is geworden via een persoonsgerichte aanpak (PGA) (zie hoofdstuk 4) waarmee de meest overlastgevendste personen uit deze scene van de straat zijn gehaald en in trajecten zijn gestopt.

⁴²⁸ Tijdens het onderzoek laat de ‘stadsmarinier’ ook een onderzoek uitvoeren naar zorgen over een toename van geweld in de wijk. Het blijkt in de praktijk vooral te gaan over uitgaansgerelateerd geweld en niet over willekeurige bewoners die hier zomaar slachtoffer van worden.

bewoners spreken geregeld over “dreigende blikken” van jongeren op straat. Een zeventiger vertelt op een bewonersavond te zijn aangevallen door een Marokkaanse jongen die zelf eerst was afgetuigd en zich vervolgens afreageerde op zijn auto, waarop deze bewoner met een schep naar buiten is gekomen en zelf ook door de politie is aangehouden. De eerder genoemde bewoner met het ‘clubhuis’ heeft problemen gehad met enkele jongeren die zijn terrein hebben bestormd en vernield.

‘Politiek en beleid’

Lokale politici en bestuurders worden door deze bewoners regelmatig gewantrouwd. Ze hebben niet het gevoel dat die geïnteresseerd zijn in de wijk maar vooral hun eigen politieke doelen nastreven. Gemeenteraadsleden gebruiken veiligheidsincidenten, voor hun gevoel, vaak om politiek te kunnen “scoren”. Een gemeenteraadslid van de ‘Leefbaar fractie’ probeert bijvoorbeeld volgens één van hen een overlastincident met enkele jongeren van Marokkaanse origine tegen de wens van de wijkpolitie en de stadsmarinier in, in een landelijk dagblad te krijgen. Ook een reactie van een sociaaldemocratisch raadslid op een enkele maanden eerder uitgezonden documentaire over de aanpak van drugsoverlast in de wijk⁴²⁹ wordt door bewoners vanuit dit perspectief beschouwd als politieke strategie in de aanloop naar lokale verkiezingen. Extra repressieve interventies tegen de harddrugsoverlast zien ze vooral als een gevolg van politieke druk vanuit de gemeenteraad op het stadsbestuur, aangezien er op dat moment geen toename van deze overlast was. Daarnaast bekritiseren ze vanuit dit perspectief de lokale metingen van veiligheid en veiligheidsgevoelens.⁴³⁰ Ze wantrouwen aanpassingen in de meetmethode⁴³¹ en de verbeterde veiligheidscijfers voor de wijk door belangen die lokale bestuurders en ambtenaren hebben bij positieve resultaten. Zij vermoeden dat het veiligheidscijfer te hoog is voor de problemen die er nog spelen. Ze vinden tevens dat leden van de centrale bewonersorganisatie veiligheid bewust te positief voorstellen, zoals de eerder aangehaalde 63-jarige bewoner aangeeft⁴³²:

“Maar dan lees ik weer een keer een stuk in de krant dat er gesproken is door mensen van de [bewonersorganisatie]: ‘Het gaat prima op het Zijdewindeplein’. En ‘niks geen trammelant en we hebben het helemaal onder controle’. Op datzelfde moment komt de buurvrouw die daar boven woont en die buurman die daar naast woont, twee huizen verder, euh, die, komen naar me toe en zeggen: ‘Het is niet te harden’. Terwijl dezelfde mensen die daar wel wonen van de [bewonersorganisatie], want die wonen aan dat plein, die gaan het helemaal [relativeren] in de krant, van: ‘Er is niets aan de hand, het is prima’. Maar die hebben de verantwoording over zo’n plein op zich genomen. Maar dan kom je aan dat punt, wat ik zeg,

⁴²⁹ Caspar Haspels & Jos Kuijer (2008). ‘Operatie Hardslag’. Amsterdamse Filmstichting.

⁴³⁰ Zie hoofdstuk 4 voor een toelichting op deze meetmethode van de ‘Veiligheidsindex’ van de gemeente Rotterdam.

⁴³¹ In 2008 schakelt de gemeente Rotterdam de meetmethodiek gelijk met de Landelijke Veiligheidsmonitor.

⁴³² Dit perspectief lijkt ook vooral te worden getriggerd door de dominantie van dit cultureel progressief perspectief.

dat de mensen over de dingen waar ze verantwoording over dragen, willen ze geen kwaad horen. Dat hemelen ze op. Terwijl ze daar niks mee opschieten. Breng gewoon naar buiten hoe het is. Dan hoef je het niet aan te dikken. Breng de dingen, de realiteit naar buiten.”

Bewoners zijn binnen dit perspectief vaak gericht op orde, autoriteit en handhaving. Voor hen zou er meer paal en perk gesteld moeten worden aan criminaliteit en overlast om de wijk veilig te krijgen. Ze waarderen vooral bestuurders, ambtenaren en professionals die handelend optreden tegen criminaliteit en overlast, zoals een stadsmarinier die ingrijpt op ‘overlastgevende’ cafés in de wijk. Minder toezicht en handhaving leiden voor hun gevoel onherroepelijk tot een heropleving van harddrugscriminaliteit en -overlast. Vooral preventie- en controlemaatregelen worden gewaardeerd, zoals het intensiveren van het toezicht. Ze wijzen op positieve effecten van de extra veiligheidsmaatregelen die er de laatste jaren zijn genomen door de lokale overheid. Ze hebben vooral oog voor de instrumentele aspecten van extra veiligheidsinterventies. Privacy wordt van minder belang geacht. Een actieve bewoner (62) wijst bijvoorbeeld op de, in zijn ogen, grotere benutbaarheid van het cameratoezicht in de wijk:

“Nee, maar, kijk, de Nederlandse wetgeving is natuurlijk dusdanig ingesteld dat je niet zo gemakkelijk daar met camerabeelden iets aan kan doen. Ik vind dat het mogelijk moet zijn als camerabeelden duidelijk uitwijzen dat daar een handeling is verricht die tegen de wet is, dat ze die beelden ook moeten kunnen gebruiken. Hè, waarom niet? Als het duidelijk is dat daar een handeling verricht wordt die wettelijk verboden is, dan moet je daar iets tegen kunnen doen. En dan moet je dat kunnen gebruiken. Ja, ik zou d'r voor zijn om dat, gewoon scherper te stellen.”

Het schort vanuit dit perspectief aan consequente handhaving van regels en wetten. Dit heeft betrekking op zowel criminaliteit als op vormen van onverantwoordelijk gedrag, zoals het niet bijhouden van tuintjes. Bewoners vinden het lokale veiligheidsbeleid tevens ongeloofwaardig, als vooral ‘onschuldige’ kleinere overtredingen van ‘eigen mensen’ (b.v. hondenbezitters en foutparkeerders) worden bestraft en de ‘echte criminelen en overlastgevers’ (o.a. harddrugdealers en -verslaafden), in hun ogen, worden ontzien. De lokale overheid dient vanuit dit cultureel conservatieve perspectief vooral de serieuze criminaliteit en overlast aan te pakken om geloofwaardig te zijn in haar repressieve veiligheidsretoriek.

7.3.2 Cultureel progressief perspectief

‘De wijk’

In een tweede bewonersperspectief gaat het minder over problemen en meer over kwaliteiten van de wijk, zoals de architectonische waarde van de woningen en de kwaliteit van de openbare ruimte. Het wijkpark en de vele speelpleintjes komen hierin vaak naar voren. Ook wordt de sociale infrastructuur positief gewaardeerd, zoals een gezondheidscentrum, bibliotheek, wijkaccommodatie en een wijkpastoraat. Het grote aanbod van sociale huurwoningen wordt vooral als een kwaliteit gezien voor mensen die zijn aangewezen op deze huisvesting, zoals minder kapitaalkrachtige bewoners. Het is tevens een perspectief waarin etnisch-culturele diversiteit wordt omarmd. De wijk wordt gezien als een smeltkroes van culturen. Evenementen als het Chinees Nieuwjaar en de viering van de afschaffing van de slavernij (‘Keti Koti’)⁴³³ worden door bewoners met dit perspectief positief gewaardeerd. Bewoners wijzen vanuit dit perspectief op een tolerante basishouding. Ze dateren die vooral van na het vertrek van een deel van de oorspronkelijke bewoners die het zich vanaf de jaren zestig konden veroorloven om naar de ‘groene randen’ van de stad te verhuizen en de komst van betrokken studenten en politieke activisten. Plannen om dit gebied sociaaleconomisch te ontwikkelen en uit te breiden als onderdeel van het nieuwe stadscentrum motiveerden de achtergebleven en nieuwe bewoners om voor het behoud van (gelijke kansen op) betaalbare huurwoningen te strijden en sociale verdringing van sociaaleconomisch zwakkere groepen tegen te gaan door stadsvernieuwingsbeleid.⁴³⁴ Dit sociale kader heeft er vanuit dit perspectief voor gezorgd dat de betrokkenheid bij de wijk nog steeds hoog is. Deze samenhang overschrijdt sociaaleconomische klassen en etniciteit. Ze wijzen bijvoorbeeld op hoog- en laagopgeleide bewoners van westerse en niet-westerse afkomst die participeren in projecten en activiteiten vanuit de centrale bewonersorganisatie, zoals een bewoner (53) die hier zelf eind jaren zeventig als student is gekomen en er nooit meer is weggegaan:

“Het is een hele allochtone wijk geworden. Maar dat is gebleven hè: het is nog steeds een gezellige wijk, nog steeds veel saamhorigheid en dat is blijkbaar iets wat overgedragen kan worden. [...] Ik zie daar [binnen de bewonersorganisatie] een Surinamer en [nog iemand] van Surinaamse afkomst, een Marokkaanse, die zie ik zitten met hoofddoek en al. Ik zie dat als mensen met een inbreng en die hebben dan toevallig een kleurtje of een hoofddoek, maar dat maakt me allemaal helemaal niks uit.”

Dit centrale bewonersnetwerk vormt voor deze bewoners vaak een groot deel van hun sociaal leven⁴³⁵ en is, volgens bewoners die actief zijn binnen dit netwerk, een oorzaak dat

⁴³³ Het Oude Westen kent sinds de onafhankelijkheid van Suriname in de jaren zeventig relatief veel Surinaamse inwoners.

⁴³⁴ Zie hoofdstuk 3 en 4 voor een toelichting op dit fysieke herstructureringsbeleid (1970-1990) vanuit de lokale overheid.

⁴³⁵ Zie ook het WMO-werkplaats onderzoek van De Jong, Kooiman & Omlo (2014) over deze publieke ontmoetingsplaats.

ook niet-westerse bewoners vaak dezelfde betrokkenheid hebben bij de wijk. Zij wijzen tevens op een algemene tolerante en sociaal insluitende houding van veel medebewoners. Sociaal afwijkende personen worden bijvoorbeeld vaak getolereerd, zolang ze niet storend aanwezig zijn in aantal en gedrag. De sociale samenhang binnen de wijk maakt het volgens hen mogelijk dat dergelijke types er ook hun plek hebben. Zo wijzen ze bijvoorbeeld op mensen die in hun straat proberen samen te leven met verslaafde harddruggebruikers of voormalige psychiatrische patiënten. Pas als zaken uit de hand lopen en ze dit zelf niet meer op kunnen lossen, wordt de politie gebeld.

‘Veiligheid’

Bewoners signaleren vanuit dit perspectief ook veiligheidsproblemen, maar ze vinden dat criminaliteit en overlast worden uitvergroot. Ze bekritisieren met name de mediaberichtgeving die in hun ogen eenzijdig gericht is op veiligheidsproblemen. Ze wijzen op landelijke kranten en televisieprogramma’s die vooral geïnteresseerd zijn in criminaliteits- en overlastincidenten, waardoor het bestaande onveilige imago wordt gereproduceerd. Een in de wijk geboren en getogen bewoner (53) ziet dit bijvoorbeeld terug in een televisiedocumentaire over de politieke aanpak van harddrugsoverlast in de wijk eind 2008⁴³⁶ die de sociale activiteiten in aandacht overstemt:

“En dat is dan ook wat je hier heb in deze wijk: iedereen vond het geweldig om de politie te volgen. Dan is het leuk om daar een inval te doen. De NCRV heb daarmee een goeie score gemaakt. En toen zeiden mensen van: ‘nou, hier baal ik van: alleen maar een reportage van hoe slecht het Oude Westen is’, maar wat hebben we hier toch saamhorigheid met alle instellingen. Heel veel werkgroepen: een Turkse werkgroep, een Marokkaanse werkgroep, een Antilliaanse werkgroep, Opzoomertenten⁴³⁷, ‘Mensen Maken de Stad-groepen’, volkstuintjes, een zeskamp in het park. Dat vindt iedereen normaal, want als jij gewoon volgens de wet leeft, vindt niemand jou interessant.⁴³⁸ Het wordt pas interessant als je raar gaat doen, als je moeilijk gaat doen. Als jij met een spuit op de West-Kruiskade gaat staan, dan gaat iedereen naar je kijken.”

Deze bewoners herkennen zich vaak niet in het lage veiligheidscijfer dat hun wijk in de gemeentelijke metingen krijgt.⁴³⁹ Ze wijzen op enquêtevragen die vooral tenderen naar de rapportage van onveiligheidsgevoelens in plaats van een positievere kijk op wijkveiligheid. Op deze manier worden veiligheidsproblemen die er zijn in hun ogen uit hun verband

⁴³⁶ Caspar Haspels & Jos Kuijer (2008). ‘Operatie Hardslag’. Amsterdamse Filmstichting.

⁴³⁷ Een stedelijk project rond bewonersinitiatieven in Rotterdamse wijken sinds 1989 (vgl. Duyvendak & Van der Graaf, 2001).

⁴³⁸ Een film die is gemaakt over de positieve kanten van de wijk – ‘Het Gewilde Westen: Leven in het Oude Westen in Rotterdam’ (2006) van Annemarie Sour, De Werkplaats en Het Kader – is bijvoorbeeld minder bekend.

⁴³⁹ Tussen 2001 en 2006 is het cijfer gestegen van een 1,5 naar een 4,5. In 2008 krijgt de wijk een 3,5.

getrokken. Het probleem is volgens hen een specifiek probleem rond de handel in harddrugs, die tevens ruimtelijk geconcentreerd is in en tussen twee specifieke straten. Bewoners met dit perspectief plaatsen de overlast en criminaliteit ook vaak in hun historische context. Het imago van 'onveilige wijk' is volgens hen vooral gebaseerd op de situatie in het verleden.⁴⁴⁰ Ze vinden overlast en risico's op slachtofferschap van aan drugsgerelateerde criminaliteit tegenwoordig⁴⁴¹ kleiner dan het negatieve imago van de wijk nog doet vermoeden. Er zijn volgens hen bijvoorbeeld minder dealers en gebruikers te zien, transacties vinden ook meer op afspraak en op afgelegen locaties plaats en er wordt minder harddrugs gespoten en meer gesnoven dan enkele jaren geleden.⁴⁴² Veiligheidsproblemen lokaliseren ze tevens op specifieke tijden. Overdag is er weinig aan de hand. In de avond wordt de openbare ruimte als minder prettig ervaren. Ze ontwijken problemen door er dan te fietsen in plaats van te lopen.

Vanuit dit perspectief contextualiseren bewoners criminaliteit en overlast. Zo voelen ze zich bijvoorbeeld vaak minder bedreigd door criminele en deviante individuen en groepen op straat, zoals harddrugsdealers en -verslaafden. Voor deze personen is het duidelijk dat zij als bewoners niets met hen te maken (willen) hebben. Ze zien de criminaliteit en overlast die er plaatsvindt tevens als specifiek gericht op 'insiders' van het harddrugs- en/of daklozencircuit. Overlastgevers en criminelen hebben vanuit dit perspectief geen reden om bewoners zomaar lastig te vallen. Dit zou hun belangen in gevaar brengen, zoals het hier ongezien kunnen verblijven en het verkopen en/of gebruiken van harddrugs. Deze bewoners hebben vaak meer kennis over deviante groepen in de wijk. Ze kennen hen van gezicht, maken met hen een praatje en/of geven hen soms geld. Er zijn ook bewoners die afspraken maken met harddrugsdealers om overlast voor de straat en de buurt te beperken. Bewoners tolereren bijvoorbeeld een buurman die vanuit huis harddrugs verkoopt, zolang zijn klanten zich rustig houden.

Bewoners met een progressief perspectief relativeren tevens regelmatig criminaliteit en overlast van jongeren. Ze vinden dat andere bewoners deze vaak overdrijven en vooral spreken over incidenten uit het verleden. Strafbare feiten worden, in hun ogen, vooral gepleegd door jongeren uit andere wijken die geen binding hebben met de wijk. Ze vinden de jongerenoverlast ook meevallen vergeleken met die in andere wijken. Het gaat, in hun optiek, slechts om een klein aantal 'lastige jongens'. Ze plaatsen dit jongerengedrag tevens in hun historische context, bijvoorbeeld door dit te vergelijken met 'nozems' en vetkuiven in de jaren zestig en zeventig in de wijk.⁴⁴³ Tevens leidt het zoeken van contact met jongeren vaak tot meer begrip voor hun gedrag. Ze constateren dat jongeren hier meestal positief op

⁴⁴⁰ Zo halen ze voorbeelden aan van berovingen, geweld tussen harddrugsdealers en woninginbraken tussen ongeveer het midden van de jaren zeventig en negentig en later weer van ongeveer 1998 tot in de eerste jaren na 2000.

⁴⁴¹ Het veldwerk heeft grotendeels plaatsgevonden tussen september 2008 en februari 2010. Deze afname heeft zich daarna enkel doorgezet.

⁴⁴² In de jaren tachtig en negentig had de wijk te maken met de risico's van naalden die door gebruikers werden weg gegooid.

⁴⁴³ Een voorbeeld van een studie naar deze jongerensubcultuur uit die tijd is die van de criminoloog Buikhuisen (1966).

reageren. Jongeren hebben volgens hen geregeld niet door dat ze overlast veroorzaken. Ze bezien het gedrag van jongeren ten slotte in hun sociale context door te wijzen op problemen die deze jongeren, volgens hen, vaak thuis, in het onderwijs en in de wijk ondervinden.

‘Politiek en beleid’

Ook progressieve bewoners signaleren een afname van de drugsoverlast in de wijk na jaren van een intensief veiligheidsbeleid. Ze wijzen echter op neveneffecten van een repressieve veiligheidsretoriek en opgebouwde imago van een ‘veiligheidsstad’, welke de sociale sfeer volgens hen niet ten goede is gekomen. Zo wordt het veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling bijvoorbeeld de *“bezetting van het chagrijn”* genoemd.⁴⁴⁴ Vanuit dit perspectief klagen bewoners over een toenemende ‘verrechtsing’ van progressieve politieke partijen in de stad. Ze bekritiseren vooral de sociaaldemocraten die steeds meer conservatief-rechtse beleidsmaatregelen zijn gaan ondersteunen, zoals het actief weren van nieuwe huurders met minder dan 120% van het minimuminkomen uit wijken met armoedeconcentraties⁴⁴⁵ en huis-aan-huis controles van multidisciplinaire ‘interventieteam’s die achter de voordeur komen kijken voor het signaleren van hulpvragen maar die ook opzoek zijn naar misstanden die verborgen worden gehouden. Ze vinden dit geen maatregelen die passen bij een meer progressieve kijk op veiligheid.

Bewoners zijn tevreden over bestuurders en ambtenaren die zich hard maken voor de wijk. Ze vinden de burgemeester⁴⁴⁶ bijvoorbeeld vaak zichtbaar, aanspreekbaar en responsief ten aanzien van hun zorgen over de wijk. Hij spreekt tot hun tevredenheid wethouders, ambtenaren en professionals aan op hun verantwoordelijkheden tijdens openbare bijeenkomsten in de wijk.⁴⁴⁷ Ook zijn ze positief over diens medeleven, bijvoorbeeld rond het overlijden van een gerespecteerde opbouwwerker in de wijk. Over ambtenaren zijn ze minder positief. Ze hebben het idee dat deze vooral gericht zijn op hun eigen belangen, zoals het realiseren van een beter veiligheidscijfer in plaats van een prettigere wijk. Vooral stadsmariniers worden reden gewantrouwd, zoals een 61-jarige bewoonster laat zien:

“Ik heb het er een keer met de stadsmarinier over gehad toevallig. Ik had hem nog nooit gesproken. Toen zei ik van: ‘Ik vind het wel een afschuwelijke monitor. Ik heb hem nu geloof ik al drie keer moeten invullen en je kan er eigenlijk niks in kwijt.’ En toen waren ze natuurlijk bang dat de wijk weer een slechte score had. Toen was hij echt geïnteresseerd om

⁴⁴⁴ Ze doelen op de repressieve veiligheidsretoriek sinds de overwinning van Leefbaar Rotterdam in 2002.

⁴⁴⁵ Zie hoofdstuk 4 voor een toelichting op deze ‘Rotterdamwet’ en haar effecten op veiligheid en leefbaarheid.

⁴⁴⁶ Ze hebben het dan over de eerste Marokkaanse burgemeester van (Nederland): Ahmed Aboutaleb (2008–heden).

⁴⁴⁷ Zie ook het onderzoek van Abraham, Van Egmond & Van Soomeren (2011).

daarover te praten. Volgens mij hoeft hij dat nu niet meer, omdat hij nu een goede score heeft⁴⁴⁸. Nu is hij helemaal tevreden natuurlijk.”

Bestuurders van de deelgemeente kunnen ook vanuit dit progressieve perspectief op weinig waardering rekenen. Vooral bewoners die actief zijn binnen de centrale bewonersorganisatie ervaren dat deze bestuurders dit geïnstitutionaliseerde bewonersnetwerk steeds vaker negeren. Ze vinden het vreemd dat de deelgemeente steeds meer externe consultancybureaus inhuurt in plaats van een beroep op dit netwerk te doen. Ze nemen het deelgemeentebestuur ook kwalijk dat zij voorbij gaan aan de historisch opgebouwde verhoudingen door onder meer het opbouwwerk na veertig jaar van de bewonersorganisatie te gaan scheiden. Er is niet met hen over gecommuniceerd. Ze interpreteren dit als een “*vertrouwensbreuk*” en een “*wraakactie*”. Ze vermoeden dat persoonlijke conflicten tussen lokale bestuurders en leden van de bewonersorganisatie uit het verleden een rol spelen, net als kritiek op de deelgemeente. Een voorbeeld is een bezoek dat enkele jongeren uit de wijk onder begeleiding van een opbouwwerker brengen aan een minister⁴⁴⁹, waarin zij kritiek uiten op het jongerenwerk in de wijk. Door dit ministerie is vervolgens om uitleg gevraagd aan de lokale overheid. Ze vermoeden dat de macht van de bewonersorganisatie nu moet worden gebroken. Het opzeggen van subsidies aan welzijnsorganisaties die hier jarenlang hebben gewerkt, plaatsen zij in een overheidsbeleid dat de wijk naar zijn hand wil zetten door kritische professionele organisaties en de bewonersorganisatie opzij te zetten in plaats van rekening te houden met behoeften en belangen van bewoners, zoals een sterk sociaal weefsel met ‘vertrouwde gezichten’ in de hulpverlening en ondersteuning aan kwetsbare groepen.⁴⁵⁰

Ook vanuit dit progressieve perspectief zijn bewoners over het algemeen positief over het toezicht- en handhavingsbeleid in de openbare ruimte. Ze wijzen op de afgenomen drugscriminaliteit en -overlast. Maar ze bekritiseren tevens de nadruk op controle en repressie binnen het lokale veiligheidsbeleid en de in hun ogen beperkte aandacht voor neveneffecten, zoals de inperking van de privacy van burgers (o.a. door de zogenaamde ‘interventieteams’).⁴⁵¹ Zo vinden ze het overlastgevend en strafbare gedrag van enkele bewoners geen legitimatie voor huis-aan-huis controles van in potentie alle bewoners. Ze zien die controles ook als een

⁴⁴⁸ Sinds 2009 stijgt de wijksscore op de Rotterdamse Veiligheidsindex naar 4,1 en in 2011 naar een 5,9. In de laatste index oude stijl scoort de wijk een 5,3 (2013). In 2014 is de methodiek veranderd en krijgen wijken een indexscore ten opzichte van een nulmeting in 2014. In 2014 scoort de wijk een 88 op veiligheid binnen het wijkprofiel en in 2016 een 84 (in relatie tot een indexscore van 102 voor de hele stad).

⁴⁴⁹ Dit bezoek wordt door deze minister van het toenmalige wijkenbeleid besproken in haar memoires (Vogelaar & Bosma, 2009: 318-319).

⁴⁵⁰ Ook Frans Bromet laat in zijn documentaire ‘doe het zelf zorg’ (22 mei 2014) zien hoe zorgbehoevende ouderen – onder andere in het Oude Westen – hun vertrouwde professionals missen in het ‘nieuwe welzijn’, waarin ze zelf om hulp moeten vragen bij ‘zorgmakelaars’.

⁴⁵¹ In 2007 is er ook een kritisch onderzoeksrapport van de Rotterdamse Ombudsman verschenen over de werkwijze van deze teams. Op basis van dit rapport zijn er door de gemeente uiteindelijk aanpassingen gedaan om de mogelijk negatieve impact van hun huisbezoeken te beperken, zoals een beperking van het aantal betrokken ambtenaren en professionals die aan de deur staan.

signaal dat de lokale overheid haar eigen burgers wantrouwt. Ze beschouwen enkel toezicht en bestraffing niet als een structurele oplossing voor de overlast en criminaliteit in de wijk. Ze wijzen onder meer op ruimtelijke verplaatsingseffecten als gevolg van een repressief politietoetreden tegen harddrugsoverlast. Ze hebben vanuit dit perspectief tevens kritiek op mogelijke selectiviteit in dit beleid. Ze wijzen bijvoorbeeld op de bestuurlijke sluiting van vooral Surinaamse en Kaapverdise cafés wegens drugsoverlast. Ze geloven niet dat al deze horeca-uitbaters onbetrouwbaar zijn. Ze hadden liever gezien dat kwetsbare exploitanten geholpen waren om drugsproblemen buiten de deur te kunnen houden ten behoeve van de culturele diversiteit in het ondernemersaanbod. Daarnaast is het volgens hen helemaal niet prettig om in een wijk te lopen en te wonen waar veel politie te zien is. Ze zijn meer te spreken over maatregelen die de gelegenheid tot overlast en criminaliteit verkleinen zonder de aantrekkelijkheid van de wijk te beperken. Ze geloven meer in transparantie, verlichting en bedrijvigheid in plaats van meer defensieve maatregelen, zoals rolluiken die deze panden 's avonds en 's nachts afsluiten van de buitenwereld. Ten aanzien van jongeren prefereren ze het maken van contact in plaats van het verstoren en voorkomen van hun aanwezigheid op publieke plaatsen, zoals een al lang gevestigde bewoner (65) bijvoorbeeld aangeeft:

“Ik vind een mosquito⁴⁵² neerzetten tegen jongeren een veiligheidsprobleem. Dus daar word ik echt razend van, want dan denk ik: ja, voor wie is het dan veilig? Dus voor mij is het een probleem als veiligheidsbeleid leidt tot het uitsluiten van mensen.”

Bewoners zijn vanuit dit perspectief voorstander van meer sociaal-preventieve maatregelen om de wijkveiligheid te verbeteren, zoals beter onderwijs en meer hulpverlening aan kwetsbare groepen. Ze kunnen zich vanuit dit perspectief vinden in een gedeeltelijke aanpassing van de woningvoorraad om de financiële en sociale kracht van de wijk te vergroten. Ze wijzen op een eenzijdig aanbod en de beperkte mogelijkheden om binnen deze wijk wooncarrière te kunnen maken, bijvoorbeeld voor jongeren die hier geboren en opgegroeid zijn. Ze hebben echter moeite met mogelijke negatieve gevolgen die dergelijke sociaaleconomische ingrepen hebben voor met name de minder bedeelde bewoners die de nieuwe huur- en koopprijzen na de sloop en renovatie niet op zullen kunnen brengen.⁴⁵³ Ze vinden het tevens onacceptabel dat deze mensen, die eerst geruime tijd in slecht onderhouden woningen hebben moeten leven, aan de kant worden geschoven nu er eindelijk iets aan de kwaliteit van deze woningen wordt gedaan. Ze hebben het gevoel dat de lokale overheid en de woningcorporatie kritische sociale huurders vooral beschouwt als een *“lastige kostenpost”*. Onder andere een actieve bewoonster (62) die sinds het ontstaan van de centrale bewonersorganisatie – meer dan

⁴⁵² Dit is een kastje dat hoge pieptonen uitzendt waar alleen jongeren last van hebben; volwassenen kunnen deze pieptonen niet (goed) horen. Na vragen van de socialistische partij zijn de regels omtrent deze maatregel aangescherpt om een wildgroei van mosquito's te voorkomen.

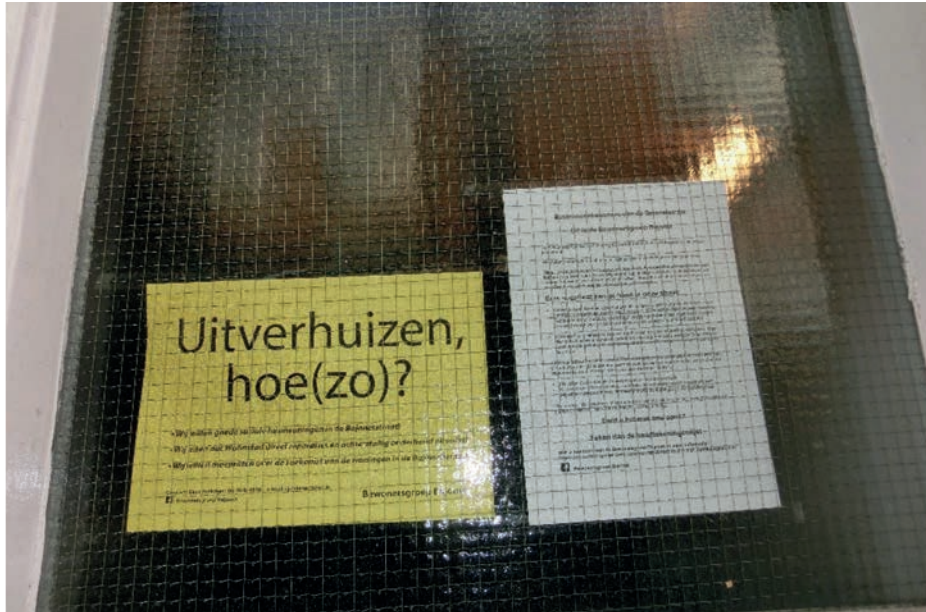
⁴⁵³ Bewoners wijzen vanuit dit perspectief ook op de kwaliteit van goedkope woningen voor mensen zonder vast inkomen, zoals kunstenaars en zz'ers (vgl. Van der Zwaard, 2008).

veertig jaar geleden – actief is voor het behoud van betaalbaar wonen, uit ook haar ongenoegen over deze fysieke maatregelen die nu naast de specifieke aanpak van criminaliteit en overlast worden genomen om de wijk ‘integraal’ te ontwikkelen:

“Nou, ik ben bang dat diegenen die dus afhankelijk zijn van de sociale huursector hier niet kunnen blijven wonen. We hebben hard genoeg geknokt dat de gewone mensen er konden blijven wonen en dat dat gewoon zo moet blijven. Dat vind ik een heel belangrijk punt.”



Adrianaplein, 2008



Bajonetstraat, 2016

7.3.3 Economisch progressief perspectief

Vanuit het derde perspectief dat ik hier bespreek, kijken bewoners vooral naar de economische ontwikkelingskansen van de wijk. Deze worden in de praktijk echter beperkt door lokale omstandigheden. Zo viel de verkoop van nieuwe stadswoningen enkele jaren eerder nog tegen.⁴⁵⁴ Het negatieve imago, de prille fase van de herontwikkeling en onzekerheden rond de sociaaleconomische transformatie van de wijk dragen hier onder meer aan bij. Ook is er concurrentie van aansprekende locaties in de stad. Daarnaast is er sprake van economisch conservatieve sentimenten. De centrale bewonersorganisatie met een cultureel progressieve identiteit verzet zich bijvoorbeeld tegen de sloop en verkoop van sociale huurwoningen. En cultureel conservatieve 'achterblijvers' staan niet te springen om fysieke ingrepen die vooral op economisch meer kansrijke doelgroepen gericht zijn.⁴⁵⁵ Ondanks deze context zien bewoners vanuit dit economisch progressieve perspectief voldoende economische potentie.

'De wijk'

Bewoners kwalificeren de wijk vanuit dit perspectief als een creatief, spannend en afwijkend gebied. Ze wijzen bijvoorbeeld op ondernemers in het 'grijze circuit'. Ze waarderen dit ongepolijste karakter, zolang ze daar zelf geen 'last' van hebben en die de economische mogelijkheden van de wijk niet in de weg zit. Ze wijzen op de culturele en economische

⁴⁵⁴ Na de eeuwwisseling zijn er nieuwe koop- en huurwoningen gebouwd, waarin enkele hennepkwekerijen zijn ontdekt

⁴⁵⁵ In die zin zijn de eerste twee perspectieven economisch conservatief te noemen, hoewel hun culturele focus voorop staat.

kwaliteiten, zoals de historische gevelarchitectuur⁴⁵⁶ en het aanbod van kunst en cultuur.⁴⁵⁷ Ze hebben in tegenstelling tot de eerste twee bewonersperspectieven tevens meer affiniteit met marketing en commerciële exploitatie van de wijk. Er zijn volgens hen al de nodige cultureel en economisch kapitaalkrachtige bewoners en ondernemers, zoals diverse 'vintage winkeltjes' en exclusieve kledingzaken. Dit soort ondernemers hebben volgens hen aantrekkingskracht op publiek dat niet naar de winkelketens in de binnenstad wil. Vooral over het niet-westerse winkelaanbod hebben deze economisch progressieve bewoners soms hun twijfels. Ze wijzen vaak op de in hun ogen beperkte economische kracht van deze overwegend kleine ondernemers. Ze problematiseren geregeld hun organisatievermogen, discipline en uitstraling. Winkels van Surinaamse en Chinese winkeliers ogen in hun optiek vaak "rommelig". Ook het assortiment is, in hun ogen, te eenzijdig en minder aantrekkelijk om publiek van buiten de wijk mee te trekken. Ze beschouwen niet-westerse ondernemers bovendien als weinig zelfredzaam en betrokken bij de wijk, zoals een bewoner en ondernemer (57) uit een meer 'witte' middenklasse winkelstraat aangeeft:

"Je kan een beetje duwen zoals wij doen, maar hier [op de Nieuwe Binnenweg] zit niks meer gesubsidieerd en dat is heel prettig. Iedereen die hier zit op dit moment heeft het zelf gedaan. Er is ook niemand hier die aan de overheid vraagt van mag ik een rekkie, mag ik iets. Ik denk dat dat een reden is waarom we het kunnen gaan redden en dat is op de [West-]Kruiskade gewoon minder, omdat zij natuurlijk een hele moeilijke bevolking hebben qua winkeliers. Daar zijn toch een hoop mensen die je moeilijker kan aanspreken."

Bewoners met dit perspectief hebben waardering voor het activisme van de bewonersorganisatie tegen de lokale overheid en woningcorporatie. Maar ze hebben ook kritiek op diens economisch agenda die ze te conservatief vinden voor de ontwikkeling van deze wijk, zoals het behoud van de huidige sociale woningvoorraad. Ze vinden dit vaak sympathiek maar het remt in hun ogen vooral het aantrekken van nieuwe bewoners en ondernemers die het gebied weer een nieuwe (economische) impuls kunnen geven. Deze bewonersorganisatie heeft door haar banden met de lokale deelgemeente en woningcorporatie, volgens hen, ook de oorspronkelijke vitaliteit en levendigheid verminderd door een sterke focus op veiligheid en leefbaarheid. Ze signaleren een minder bruisende wijk dan in het verleden, toen er nog ruimte was voor lasbedrijfjes en kleine autogarages die er tot in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw nog gevestigd waren. Naast de, in hun ogen, te hoge huurprijzen van bedrijfsruimtes voor met name creatieve wijkgerichte ondernemers, heeft de toegenomen bestuurlijke regelgeving vanuit de lokale overheid deze bedrijvigheid en levendigheid volgens hen bijna onmogelijk gemaakt.

⁴⁵⁶ Zie ook de cultuurhistorische verkenning van de wijk (Van Es, 2010).

⁴⁵⁷ Als Europese Culturele hoofdstad in 2001 is er een internationale beeldenroute gekomen aan de Westersingel.

‘Veiligheid’

Bewoners met een economisch progressief perspectief hebben een ambivalent gevoel ten aanzien van veiligheid. Enerzijds stippen ze veiligheidsproblemen en –risico’s aan bij de lokale overheid. Een voorbeeld zijn coffeeshops die volgens hen een “*louche indruk*” maken, bijvoorbeeld als het personeel voor het pand staat en het in- en uitlopen van klanten, in hun ogen, voor onrust in een straat zorgt. Dergelijke etablissementen zijn in hun ogen bovendien niet alleen een risico voor overlast en criminaliteit maar verminderen ook de economische aantrekkingskracht van de wijk voor potentiële huizenkopers, investeerders en het winkelende publiek. Deze cultureel en vaak economisch kapitaalkrachtigere bewoners hebben tevens een strijd bare houding. Ze pikken het bijvoorbeeld niet dat vooral harddrugdealers en –gebruikers hun woon- en winkelstraten innemen en stappen hier op af. Een economisch kapitaalkrachtige groep bewoners aan de rand van de wijk verzet zich ook tegen een concentratie van overlastgevende en/of potentieel criminogene voorzieningen, zoals maatschappelijke opvangplekken en seksinrichtingen.^{458,459} Deze groep voelt zich niet serieus genomen, zoals onder meer een bewoner (50) die wijst op bezoekers van enkele voorzieningen voor verslaafde dak- en thuislozen:

“Ik vind het wel erg dat als ik mijn kop buiten de deur steek, dat ik meer ‘kрасje’ dan mensen zonder ‘kрасje’ zie. En waar ik dus heel kwaad om wordt, dat is dat je dan weggezet wordt als iemand die een hekel aan die mensen heeft. Maar ik heb geen hekel aan die mensen. Ik heb een hekel aan de hoeveelheid. En wat ik ook al zei: ‘ik kan geen...Ik kan het niet mijn eigen gekken maken, waar ik een beetje toezicht op houd’.”

Bewoners met dit perspectief, zoals hierboven, hebben moeite met de negatieve reacties van bestuurders en ambtenaren als ze problemen rond veiligheid aankaarten. Ze voelen zich geregeld weggezet als intolerant. In hun beleving komen ze enkel op voor de belangen van hun straat en wijk. Bewoners die deze overlast en criminaliteit relativeren zijn volgens hen mede een oorzaak voor het voortbestaan van veiligheidsproblemen. Ze verwijzen onder meer naar de beleidsvisie op harddrugsoverlast in het verleden, waarin verslaafden begrepen dienden te worden maar er in hun ogen te weinig oog was voor de leefbaarheid voor omwonenden. Het gaat deze bewoners vooral om evenwicht in de mate van vitaliteit en overlast. Ze verwachten geen 100% veiligheid, maar willen vooral minder overlast in hun leefomgeving, waar hun kinderen proberen op te voeden en/of een winkel proberen te draaien, zoals een gevestigde bewoner (57) en ondernemer stelt:

⁴⁵⁸ Bervoets (2015) noemt dit in zijn onderzoek in en rond dit gebied de ‘kritische minderheid’. Hoewel dit getalsmatig een minderheid kan zijn, is het vooral een effectieve en invloedrijke groep mensen die de lokale politiek, en met name enkele wethouders, goed weet te bereiken.

⁴⁵⁹ Deze concentratie van dergelijke voorzieningen is hier overigens al aanwezig sinds de jaren tachtig (vgl. De Stoop, 1992). Zie onder meer ook: <http://www.volkskrant.nl/archief/-gat-van-rotterdam-eindelijk-gevuld~a632624> (laatst geraadpleegd op 4-12-2015).

“Het feit dat als je een winkeltje draait dat je het wenselijk vindt om een wenselijke omgeving te creëren want je wil netjes centjes verdienen, dat is voor mij niet een rechts standpunt. Dat is een ‘ik wil ook leven’ standpunt. Laat me met rust. Laat m’n omgeving mooi blijven.”

Anderzijds hebben meer ‘gevestigde’ bewoners vanuit dit perspectief ook regelmatig waardering voor vormen van sociale deviantie. Deze geven de wijk volgens hen ook een avontuurlijk en “ruig” randje. Ze wonen hier vaak al wat langer en zijn in tegenstelling tot middenklasse ‘nieuwkomers’ min of meer gewend aan het niet alledaagse karakter van hun leefomgeving. Ze hebben de ontwikkelingen rond veiligheid in de afgelopen decennia meegemaakt en zien de aanwezigheid van dergelijke groepen deels als een onlosmakelijk onderdeel van de wijk. Ze hebben sympathie voor het tolerante en sociale insluitende karakter van de centrale bewonersorganisatie. Ze hebben tevens affiniteit met sociale initiatieven waarmee men iets probeert te doen aan de situatie van kwetsbare groepen, zoals die voor (ex-)prostituees of ‘lastige jongeren’. Vaak zijn deze bewoners met een economisch progressief perspectief ook zelf maatschappelijk geëngageerd (geweest) rond sociale initiatieven en projecten voor kwetsbare doelgroepen. Vooral ten aanzien van jongeren uit de wijk hebben ze regelmatig mededogen. Zo nuanceren ze hun soms sociaal afwijkend gedrag. Een aantal bewoners met een ondernemende achtergrond zet zich bijvoorbeeld in voor het realiseren van een vechtsportschool voor jongeren uit de wijk in plaats van hen (enkel) weg te laten jagen door de politie.

‘Politiek en beleid’

Bewoners met dit economisch progressief perspectief zijn vaak ontevreden over het functioneren van de lokale politiek, ondanks feitelijke verbeteringen van veiligheid. Ze hebben vaak eigen ideeën over het fysiek, sociaal en economisch ontwikkelen van de wijk. Vanuit die eigen visie en de verschillende vormen van ‘kapitaal’ zijn ze kritisch op de lokale politiek. Zo beoordelen ze het imago van Rotterdam als ‘veiligheidsstad’, vanuit hun affiniteit met ondernemerschap en marketing, als van slechte invloed op de uitstraling en sfeer in de stad en de wijk.⁴⁶⁰ Het in de etalage zetten van problemen, draagt volgens hen alleen maar bij aan een negatieve reputatie van het gebied. Vooral de rechts-conservatieve en rechts-populistische partijen met hun repressieve retoriek rond veiligheid houden ze hier verantwoordelijk voor.⁴⁶¹ Hun uitspraken bevestigen volgens hen vooral de problemen die juist aangepakt dienen te worden. Ze hebben ook kritiek op het meten van veiligheid. Ze vinden dat de lokale veiligheidsmonitor veiligheid in hun wijk niet goed in beeld brengt. Daarnaast hekelen ze de stigmatiserende effecten van de negatieve veiligheidsscores op basis van deze metingen. Vanuit dit perspectief klagen bewoners tevens over de betrouwbaarheid

⁴⁶⁰ Rotterdam was een jaar voor de verkiezingsoverwinning van Leefbaar Rotterdam, nog Europese culturele hoofdstad.

⁴⁶¹ Leefbaar Rotterdam heeft in een coalitie met de liberalen en de christendemocraten (2002–2006) veiligheid centraal gesteld in haar visie op de stad, waarin de nadruk werd gelegd op een harde aanpak van criminaliteit en overlast (zie hoofdstuk 4).

van lokale bestuurders. Leden van een activistische middenklasse straatgroep wijzen bijvoorbeeld op de komst van een nieuwe opvangvoorziening en de uitbreiding van een bestaande, ondanks afspraken met het gemeentebestuur om dit gebied te gaan ontlasten. Ook duurt het in hun ogen regelmatig veel te lang, voordat er wordt opgetreden tegen criminaliteit en overlast. Toezicht en handhaving vinden er in hun beleving vooral plaats wanneer er politiek-bestuurlijke belangen in het spel zijn, zoals lastige vragen vanuit de gemeenteraad en potentiële negatieve media-aandacht voor het lokale beleid. De hier eerder aangehaalde ‘gevestigde’ bewoner (57) met een eigen winkel schetst bijvoorbeeld hoe een controle- en handhavingsactie⁴⁶² is ontstaan, zonder dat de drugsoverlast op dat moment echt veranderd was:

“Ik was bij zo’n persconferentie van de politie. Publiektechnisch is het uit de hand gelopen. Het [de harddrugsoverlast] is natuurlijk niet erger geworden. Er is iets gebeurd in de communicatie, dat het uit de hand gelopen is dat de burgemeester naar de [West-] Kruiskade is geroepen om een paar gekke dingen te zeggen. Een week daarvoor had hij die bijeenkomst, waar ik bij was, waar die zei van: ‘Nou, wij zitten nu op het moment dat het echt aangepakt wordt, wij gaan doortastend optreden’. En toen zeiden wij nog van: ‘nou, dat verhaal dat kennen we dat heeft u al vaker verteld’. ‘Ja, maar nu echt’. En de week daarna is er een soort publiciteitscampagne begonnen. Toen stond hij de week er na weer op de [West-]Kruiskade om te zeggen dat het nu echt uit de hand gelopen was, maar in de tussentijd was er dus niks gebeurd.”

Vanuit dit perspectief hebben bewoners ook moeite met de houding van lokale ambtenaren. Ze ergeren zich aan de manier waarop die vaak omgaan met gevoelige dossiers, zoals de communicatie en het niet betrekken van bewoners bij het ontwikkelen van de wijk. Ze zijn tevens kritisch op het, in hun ogen, ontbreken van een inhoudelijke visie. Zo bekritiseren ze bijvoorbeeld het ‘gebiedsgericht werken’⁴⁶³ in het licht van gebiedsoverstijgende (drugs) criminaliteit en -overlast. Bewoners met dit perspectief zijn bovendien kritisch op de daadkracht van ambtenaren. Het duurt volgens hen vaak te lang voordat er echt stappen worden gezet om problemen aan te pakken. Zo verlopen ‘integrale’ overleggen over veiligheidsproblemen in hun ogen vaak moeizaam door een te groot aantal betrokken diensten en organisaties (*“het lijkt soms net een Poolse landdag”*) en te weinig regie op de uitvoering. Ze vinden dat ambtenaren in de regel te protocollair denken en handelen, waardoor creatieve en pragmatische oplossingen vaak niet mogelijk zijn. Daarnaast is het grote personeelsverloop binnen de lokale overheid volgens hen een probleem. Grote beleidskwesties komen maar moeilijk op gang, wanneer als bewoners telkens opnieuw het hele overlegproces moet worden doorlopen met nieuwe bestuurders en ambtenaren.

⁴⁶² Caspar Haspels & Jos Kuijter (2008). ‘Operatie Hardslag’. Amsterdamse Filmstichting.

⁴⁶³ De veiligheidsaanpak van de gemeente wordt ruimtelijk afgebakend in ‘integrale gebiedsplannen’.

Ook de samenwerking tussen gemeentelijke diensten en bestuurlijke organen schiet volgens hen geregeld tekort in de praktijk, zoals rond de bestuurlijke handhaving van exploitatievergunningen tussen aangrenzende deelgemeentes. Een gevolg is dat overlast en criminaliteit zich hiertussen kan verplaatsen.

Ze hebben geregeld de indruk dat nog niet alles wordt gedaan om criminaliteit en overlast te voorkomen en consequent aan te pakken. Zo begrijpen ze bijvoorbeeld niet waarom er toch weer een nieuwe vergunning wordt afgegeven aan (potentieel) malafide horecaondernemers na een bestuurlijke sluiting voor de vondst van harddrugs en/of voor vuurwapengeweld. Ze vermoeden dat wettelijke mogelijkheden om ondernemers te screenen op hun betrouwbaarheid niet altijd worden ingezet door de gemeente aangezien sommige “*louche ondernemers*” soms lang kunnen blijven zitten op hun plek.⁴⁶⁴ En ten aanzien van de vergunningen voor opvangvoorzieningen zijn bewoners vanuit dit perspectief ook van mening dat lokale bestuurders en ambtenaren zich te vaak verschuilen achter juridische beperkingen om hier niet meer en resoluter paal en perk aan te stellen. Ze zijn in hun ogen bang en weinig creatief om een einde te maken aan slepende procedures.

Cultureel en economisch kapitaalkrachtige bewoners zijn tevens voorstander van het sociaaleconomisch ontwikkelen van de wijk. Ze kunnen zich grotendeels vinden in gebiedsontwikkelingsplannen van de deelgemeente en corporatie.⁴⁶⁵ Ze hebben echter kritiek op de manier waarop deze sociaaleconomische opwaardering vanuit de lokale overheid en de woningcorporatie plaatsvindt. In hun beleving wordt er vooral te weinig gebruik gemaakt van de al bestaande mogelijkheden in de wijk. De deelgemeente en de woningcorporatie ontkennen volgens hen bijvoorbeeld de reeds aanwezige sociaaleconomische mix. Ze wijzen op hoogopgeleide bewoners en ondernemers die er al jaren wonen en ook vaak actief betrokken zijn bij hun wijk. Er moet in hun optiek ook ruimte blijven voor ondernemers die er roering en levendigheid creëren, zoals een lang ‘gevestigde’ bewoner (65) aangeeft:

*“Wat ik wel vind, is dat je aan de koppen iets moet ontwikkelen. Dus als hier nu [Club] Lef [XL] [beoogde homo-discotheek] aan de kop komt, waar vroeger WATT [poppodium] zat. Dat is de roze scene, een beetje chique ook. Dat zou ik mooi vinden, want dan krijg je het bizarre van het multiculturele. En het is ook grappig dat dat ook heel goed op die straat aansluit, dat mensen dat ook heel erg leuk vinden. Dus dan zie je dat die atmosfeer die men onder elkaar heeft op een heel onverwacht moment waar je dat helemaal niet zou verwachten een heel positief klimaat voor dat soort organisaties geeft, omdat iedereen ook handelstechnisch in zijn hoofd heeft dat het er chiquer en lekker van wordt. Een beetje bizarre horeca, is niet slecht.”*⁴⁶⁶

⁴⁶⁴ Op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob) kunnen Nederlandse gemeenten ondernemers, die bijvoorbeeld een exploitatievergunning aanvragen, laten toetsen op hun betrouwbaarheid.

⁴⁶⁵ De Nieuwe Unie, Gemeente Rotterdam, Centrumraad (2008), Binden en Verleiden, het Oude Westen (2008–2012).

⁴⁶⁶ Uiteindelijk is dit plan (<http://3voor12.vpro.nl/lokaal/rotterdam/nieuws/rotterdam/2010/november/watt-moet-grootste-homo-discotheek-van-europa-worden.html>) niet doorgegaan en is er eind 2013 een Chinese supermarkt in het pand getrokken die er anno 2017 nog steeds zit.

Ook ten aanzien van de ontwikkeling van bestuurlijke gesloten horecapanden, is er volgens bewoners met dit perspectief weinig beleid dat bijdraagt aan de uitstraling van de wijk. Die panden staan in het begin vaak te lang dichtgespijkerd en leeg. Dit trekt in hun ogen meer criminaliteit en overlast aan en heeft tevens een negatieve invloed op het veiligheidsgevoel. Ze zouden graag meer mogelijkheden zien voor startende creatieve ondernemers om daarop in te kunnen stappen en ze bekritiseren in dat licht het verhuurbeleid van de woningcorporatie. Ze vinden haar huurprijzen voor de bedrijfsruimtes vaak te hoog. In hun optiek verkiest de lokale overheid samen met de woningcorporatie liever voor nieuwe kapitaalkrachtige ondernemers van buitenaf die in hun ogen niet specifiek aansluiten bij het karakter en de samenstelling van de wijk, zoals een multimediabedrijf dat speciaal vanuit Amsterdam hier naar toe is gehaald. Ze pleiten zelf meer voor een eigen 'authentieke' identiteit, zoals met nieuwe bedrijvigheid die aansluit bij twee poppodia in deze wijk en een conservatorium dat net buiten de wijk ligt⁴⁶⁷, in plaats van een middenklasse hip profiel dat ook elders al te vinden is. Ze zijn teleurgesteld in de lokale overheid die creatieve ideeën vanuit de wijk niet genoeg faciliteert en vooral 'top down' eigen beleidsplannen ontwikkelt en uitvoert. In die zin wordt ontwikkeling van de wijk economie – zoals de opgeknapte West-Kruiskade⁴⁶⁸ – met argwaan bekeken. Voor hun gevoel gaat het om een economische opleving die te veel stoelt op tijdelijke investeringen vanuit de lokale overheid en de woningcorporatie en vooral nieuwe ondernemers heeft opgeleverd met een overwegend beperkte binding met de wijk.



⁴⁶⁷ Enkele ondernemende bewoners pleiten bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van een 'Music Mile' voor kleine bedrijfjes die voorzien in producten en diensten voor muzikanten en muziekliefhebbers als een logische verbinding tussen de twee winkelstraten in de wijk. Dit project komt ondanks enkele aanzetten (zie afbeelding) niet van de grond.

⁴⁶⁸ Vanaf 2010 investeert de lokale overheid samen met de woningcorporatie in totaal negen miljoen euro in de opwaardering van deze straat.



Gouvernestraat, 2016



Adrianastraat, 2016



Schietbaanstraat, 2016

7.3.4 Gemengd (niet-westers) perspectief

Een vierde perspectief is dat van niet-westerse bewoners. Het gaat hier niet om recent gearriveerde 'nieuwkomers', zoals vluchtelingen en/of andere mensen zonder verblijfsvergunning. De mensen die hier in de afgelopen twee a drie decennia terecht zijn gekomen staan binnen dit perspectief centraal. Hoewel niet-westerse bewoners hier in grote mate betrokken zijn bij het centrale bewonerscollectief in de wijk, is hun perspectief niet helemaal hetzelfde als dat van de meeste 'autochtone' bewoners. Hun ervaringen en beweegredenen zijn bijvoorbeeld vaak anders door hun sociale positie binnen een politiek klimaat, waarin etnisch-culturele afkomst in relatie tot veiligheid onder een vergrootglas ligt. Ook helpen ze mee met initiatieven in de wijk, maar zijn ze gemiddeld genomen minder onderdeel van besluitvormende structuren, zoals binnen de centrale bewonersorganisatie. In de regel ontplooiën ze vooral eigen activiteiten via een culturele stichting of ondernemersvereniging. Hun perspectief op veiligheid en beleid is vooral een combinatie van aspecten van de twee dominant aanwezige perspectieven in de wijk: het 'cultureel conservatief' en het 'cultureel progressief perspectief'.

'De wijk'

Vanuit dit perspectief zijn bewoners met weinig geld vaak zeer tevreden over de faciliteiten van deze wijk, zoals het sociale huurwoningaanbod. Een enkeling heeft een woning gekocht van de corporatie. Deze woningen voldoen meestal aan hun wensen. Ze onderkennen dat er kwalitatief minder goed gerenoveerde woningen zijn in bepaalde delen van de wijk, maar ondervinden daar zelf inmiddels minder problemen van door hun gestegen sociaal kapitaal. Vooral de lage huurprijs is voor hen een kwaliteit. Tevens is de centrale ligging direct naast de binnenstad voor hen een belangrijk pluspunt. Ook het winkelaanbod wordt vooral positief gewaardeerd. Zo wordt er door deze bewoners zelf veel gebruik gemaakt van de vele niet-westerse ondernemers. Ze wijzen op de in hun ogen goede kwaliteit en prijs van producten van Chinese en Surinaamse toko's, zoals een bewoner (38) van Marokkaanse origine:

"Dat de Chinezen daar zitten, is niet zomaar. Er is daar wel een markt voor. Het is een soort ondernemerschap dat steeds ontdekt wordt. Ik haal ook veel dingen bij hen, ondanks dat ik van de verpakking ook niks begrijp wat nou precies de ingrediënten zijn. Kruiden, ja, die komen uit Zuid India of China en als die bij hen goedkoop zijn, dan wil ik ze wel daar halen."

Het aanbod van sociaal-maatschappelijke voorzieningen is voor deze bewoners, vaak met kinderrijke gezinnen, een belangrijke troef. Ze wijzen op het opbouw-, kinder- en jongerenwerk. In hun beleving is dit aanbod uitgebreider dan in andere wijken in de stad. Ze zijn hier soms zelfs voor in de wijk komen wonen. Ze hebben hier in het verleden veel gebruik van gemaakt en/of doen dat nu nog steeds. Verschillende niet-westerse bewoners

zijn ook zelf actief (geweest) binnen dit soort voorzieningen als vrijwilliger. Deze bewoners betreuren vaak dat het aanbod in de laatste jaren steeds meer is afgenomen door onder meer bezuinigingen en veranderde beleidsvisies van de lokale overheid. Het weghalen van vertrouwde welzijnswerkorganisaties, kan bijvoorbeeld op weinig waardering rekenen onder hen. Zij beschouwen dit als een aantasting van hun sociale netwerk in de wijk. Ze hebben tevens kritiek op het functioneren van deze nieuwe welzijnsorganisaties, zoals op de omvang en kwaliteit van hun activiteiten. Hierbij is soms sprake van interetnische concurrentie. Bewoners met een niet-westerse en niet-Marokkaanse achtergrond hebben het gevoel dat jongeren van Marokkaanse origine deze voorzieningen domineren, zoals een door de lokale overheid gesubsidieerde 'huiskamer' en vechtsportschool. Een Surinaamse bewoner (50) die zelf ook actief is rond kinderen en jongeren voelt zich hierdoor bijvoorbeeld achtergesteld:

“Maar zij [de Marokkanen] hebben wel een eigen zaal. Ik heb geen eigen ruimte. Wij hebben gewoon een kleine ruimte in Odeon waar we mogen oefenen, maar wij hebben geen eigen ruimte. Maar zij hebben een eigen ruimte. Dat is eigenlijk van de gemeente. Dan vind ik dat je moet stimuleren dat iedereen komt, niet alleen één specifieke groep. Ik hoef dat niet, want ik heb geen ruimte en ik word niet gesubsidieerd, niks. Ik doe dat puur vrijwillig, ik doe alles al 25 jaar puur vrijwillig.”

De sociale samenstelling van de wijk wordt door niet-westerse bewoners met dit perspectief, echter, geprezen. In hun ogen zijn de contacten hier tussen bewoners uit verschillende sociaaleconomische klassen en culturen vaak heel goed. Ze gaan zelf met allerlei verschillende mensen om als gevolg van hun betrokkenheid en voelen een saamhorigheid die ze niet kennen in andere wijken. Het centrale bewonersnetwerk geldt voor hen vaak als een belangrijke voorziening, waar ze ooit zelf hulp hebben gezocht en via welke ze soms ook zelf actief zijn geworden.⁴⁶⁹ Verschillende van deze actieve bewoners zijn soms al jaren betrokken bij werkgroepen en activiteiten, zoals een buurtsignaleringsproject samen met de wijkpolitie gericht tegen harddrugsoverlastsignalen en een project rond informeel buurttoezicht op kinderen en jongeren. Er zijn echter ook betrokken bewoners met een niet-westerse achtergrond die kritisch zijn op de bewonersorganisatie. Er zijn bijvoorbeeld bewoners van Marokkaanse afkomst van de tweede generatie die hier zelf zijn opgegroeid en het gevoel hebben dat er toch nog verschil wordt gemaakt naar afkomst. Ze meten dit vooral af aan de uitsluitend autochtone samenstelling van het bestuur van de bewonersorganisatie en de in hun ogen beperkte steun hiervan aan activiteiten vanuit hun eigen etnisch-culturele verenigingen.⁴⁷⁰

⁴⁶⁹ Dit komt ook overeen met bevindingen uit het Wmo-werkplaats onderzoek van De Jong, Kooiman & Omlo (2014).

⁴⁷⁰ Daarentegen maakt een Turkse werkgroep al sinds 1982 integraal deel uit van deze centrale bewonersorganisatie in de wijk.

‘Veiligheid’

Veiligheid is volgens bewoners met een niet-westerse afkomst altijd al een probleem geweest in de wijk. Deze situatie hebben ze enigszins ‘geaccepteerd’, toen ze hier rond eind jaren tachtig / begin jaren negentig arriveerden. De aanwezigheid van betaalbare en snel beschikbare woningen zijn voor hen een belangrijke reden geweest om zich hier destijds, ondanks de harddrugsoverlast, te vestigen. De aanwezigheid van harddrugshandel, -gebruik, straatprostitutie en geweld hebben ze hier, met name in de jaren negentig, als een dagelijks fenomeen ervaren. Verschillende van hen hebben mensen uit dit harddrugscircuit gekend, bijvoorbeeld als ‘bekenden’ binnen de eigen gemeenschap of als ‘bekenden’ van kennissen uit de wijk. Ze verhalen soms over moorden op jongens uit de wijk die betrokken waren bij de lokale harddrugshandel. Ze hebben er al die jaren mee geleefd en zijn blij dat deze criminaliteit en overlast de laatste jaren sterk zijn verbeterd, ook al zien ze nog steeds – op een kleinere schaal – harddrugshandel plaatsvinden. Ze wijzen bijvoorbeeld op mannen die samen een straat inlopen en/of (hard)drugs aanbieden op enkele straathoeken. Ze kennen soms ook buurtgenoten die op bestelling drugs verkopen. Ze keuren dit af, maar voelen zich vaak niet geroepen om dit aan te geven bij de politie. Ze stappen hier zelf op af of laten non-verbaal weten dat ze hen in de gaten hebben. In sommige gevallen gedogen ze dit gedrag van medebewoners om conflicten te voorkomen. Ten aanzien van ‘onbekenden’ bellen ze sneller de politie.

Bewoners met een niet-westerse achtergrond problematiseren het gedrag van medebewoners geregeld langs etnisch-culturele lijnen. Ze alloceren problemen vooral rond andere niet-westerse groepen en/of onderscheiden zich van de groep waartoe ze zelf behoren. Het lijkt er op dat ze dit doen om hun eigen sociale positie in de wijk te onderscheiden van die van andere niet-westerse bewoners (vgl. Van San & Leerkes, 2001). Vaak gaat het om bewoners die zelf actief zijn in de wijk die zich daarbij afzetten tegen minder betrokken niet-Nederlandse bewoners. Ook pronken ze regelmatig met het ‘succes’ van hun eigen kinderen ten opzichte van jongeren met een andere niet-Nederlandse afkomst dan zichzelf. Vooral jongeren van Marokkaanse origine worden door bewoners met een andere niet-westerse afkomst vaak negatief gewaardeerd. Voor een deel heeft het ook met opleidingsniveau te maken. Hoger opgeleide en/of beter in de wijk geïntegreerde bewoners van niet-Nederlandse origine zijn regelmatig kritisch op lager opgeleide migranten. Dit gaat vaak over veronderstelde moraliteit en verantwoordelijkheid. Een Egyptische bewoner en ondernemer (48) met een juridische opleiding bekritiseert op dit vlak bijvoorbeeld Marokkaanse ouders in de wijk:

“Ja, ik denk zelf dat problemen als drugsoverlast of zo meer die taal is. Als die mensen die taal goed leren, dan [kunnen] zij hun kind volgen op school. Maar nou, weten zij [de ouders] niet of hij naar school geweest [is] of niet. Hij komt thuis met geld en is niet belangrijk waar dat geld vandaan [komt]. Hij komt met honderd euro, met tweehonderd euro [thuis]. Er is geld binnengekomen, klaar. [Dat] is niet goed.”

Hij baseert zich niet op concrete ervaringen en informatie en heeft ook weinig kennis over jongeren van Marokkaanse origine in de wijk. Zo weet hij bijvoorbeeld dat er een voorziening is waar vooral jongens van Marokkaanse afkomst komen, omdat hij daar soms langsloopt. Wie die jongeren zijn en wat ze daar doen is bij hem niet bekend. Desondanks relateert hij de drugscriminaliteit en -overlast aan deze jongeren en de, in zijn ogen, gebrekkige integratie en opvoeding door hun ouders. Bewoners van niet-westerse afkomst die contacten hebben met jongeren hebben regelmatig een ander beeld van hen. Ze weten dat sommige jongeren betrokken zijn bij de harddrugshandel, maar ze benadrukken dat het maar om een kleine groep gaat. Ze betreuren dat er zoveel negatieve aandacht uitgaat naar deze jongeren, terwijl er in hun beleving meer jongeren in de wijk zijn die het goed doen.

Bewoners van niet-westerse origine hebben soms een zelfstandige manier van omgaan met overlast en criminaliteit in de wijk. Waar de meeste bewoners direct de politie bellen als ze veiligheidsproblemen signaleren, treffen zij ook regelmatig zelf hun beschermingsmaatregelen. Ze proberen bijvoorbeeld de suggestie te wekken dat ze een wapen bij zich hebben door 's avonds met hun handen in hun zakken te lopen. Tevens proberen ze geen angst uit te stralen richting potentiële criminelen en overlastgevers door zelf assertief te reageren op mogelijke bedreigingen. Niet-westerse bewoners die zich vooral prettig en gekend voelen in de wijk, hebben vaak een minder defensieve houding. Zij pleiten voor een open houding als effectief middel om problemen te voorkomen. Ze geloven niet dat mensen zomaar slachtoffer worden van criminaliteit of overlast. In hun perceptie lokken sommige bewoners problemen uit door hun gesloten houding en manier van praten. Ze geven voorbeelden van autochtone ouderen die jongeren van niet-westerse origine op een, in hun ogen, verkeerde manier aanspreken. Een Antilliaanse bewoner (42) die als vrijwilliger geregeld met jongeren te maken heeft, zegt hierover bijvoorbeeld:

“Maar één ding weet ik wel: de jongens die hier wonen hebben heel veel respect voor ouderen. Want ze zeggen dat die jongeren zo onbeschoft zijn en dit en dat. Kijk, het is niet onbeschoft. Die jongens zijn mondig. Ze laten niet zomaar over zich heen lopen. En als je daar komt en tegen hen zegt: ‘Hey, wat doe jij daar’, dan zeggen zij: ‘Hey hallo, met wie praat je?’ Dus je moet ook een beetje respect geven aan die jongeren en dan krijg je dat automatisch ook weer terug. En ja, die manier van praten is belangrijk.”

‘Politiek en beleid’

Niet-westerse bewoners hebben in de regel moeite met negatieve beeldvorming over ‘allochtonen’ in de politiek, zoals de anti-islam retoriek van de landelijke politicus Geert Wilders en een, in hun ogen, te restrictief integratiebeleid. Op lokaal niveau waarderen ze het ‘nieuwrechtse’ Leefbaar Rotterdam als negatief en stemming makend. Zij zijn onder meer ontevreden over het politiek-bestuurlijke beleid om geen subsidies meer aan zelforganisaties met een niet-westerse achtergrond te verstrekken, zoals een culturele vereniging voor

eerste en tweedegeneratie Marokkanen. Vooral enkele bewoners van Marokkaanse origine mobiliseerden, tijdens de lokale verkiezingen in 2006, uit onvrede over het gemeentebestuur van de lokale 'leefbaren', liberalen en christendemocraten (2002–2006) zoveel mogelijk bewoners met een niet-westerse achtergrond om te gaan stemmen voor de lokale sociaaldemocraten. Een bewoner (39) van Marokkaanse afkomst signaleert een afname in de sociale samenhang en contacten tussen bewoners. Hij schrijft dit toe aan een toenemend rechts-populistisch politiek klimaat:

“We hebben hier iets wat hier de afgelopen acht jaar speelt in Rotterdam. We hebben te maken gehad met de opkomst van Pim Fortuyn en zijn politieke ideologie. Persoonlijk vind ik het wel jammer. Want ondanks dat de andere partijen het niet goed hebben gedaan, had je naar mijn mening toch wel echt die saamhorigheid in de wijk. Maar nu zie je helaas door de opkomst van Leefbaar [Rotterdam] en de PVV⁴⁷¹ dat de mensen zich terug trekken. Die voelen zich niet veilig. Ze denken: ‘ik zoek mijn landgenoten, waarmee ik makkelijker kan praten’.”

Ouders met een niet-westerse achtergrond hebben ook zorgen over de wijze waarop er in de landelijke en lokale politiek over ‘allochtone’ jongeren gesproken wordt. Het zijn in hun ogen vooral de rechts-populistische partijen die een eenzijdig negatief beeld over hen schetsen.⁴⁷² Niet-westerse bewoners zijn vooral voorstander van harde repressieve veiligheidsmaatregelen tegen ernstige overlast en criminaliteit. Ze bekritiseren regelmatig het strafklimaat in Nederland dat volgens hen vaak te mild is om jongeren te weerhouden van drugscriminaliteit. Ze wijzen op dealers die voor hun gevoel onaantastbaar lijken. Ze zijn voorstanders van meer camera- en politietoezicht, niet alleen tegen criminaliteit maar ook tegen overlast van onder meer hondenpoep. Tevens klagen ze geregeld over negatieve effecten van het toezicht- en handhavingsbeleid. Ze merken bijvoorbeeld dat niet-westerse bewoners en ondernemers hier soms meer last dan baat bij hebben, zoals het bestuurlijk sluiten van niet-westerse horeca, terwijl coffeeshops en eethuisjes – waar ook ‘verdachte’ mannen en jongeren binnen staan – minder worden aangepakt. Ze hebben het gevoel dat er soms naar een reden wordt gezocht om deze te kunnen sluiten. Zo wijzen ze op een café waar veel Surinamers kwamen dat volgens hen niet bekend stond als een overlastgevende plek, maar toch is gesloten omdat er een keer harddrugs zijn gevonden op het toilet.⁴⁷³ Ze vragen zich af hoe bonafide uitbaters zich hier tegen kunnen weren. Tevens beklagen ze zich over het ontbreken van alternatieven

⁴⁷¹ De Partij Voor de Vrijheid van Geert Wilders die zich landelijk vooral manifesteert rond anti-Islam stand-punten.

⁴⁷² Ze zijn vaak minder op de hoogte van de rol van progressieve partijen, met name de sociaaldemocraten, in het agenderen van etnisch specifieke beleidsprogramma's tegen criminaliteit en overlast van specifiek 'Marokkaanse' en 'Antilliaanse' jongeren (zie hoofdstuk 4).

⁴⁷³ RTV Rijnmond, 13-7-2009. 'Rotterdams café dicht om vermoedelijke cocaïnehandel'. Eerdere sluitingen betroffen cafés met een niet-westerse eigenaar. Een uitzondering hierop is de sluiting van een 'Hollands' café (AD, 18-1-2008, 'Drugsgevaar ligt altijd op de loer').

voor de bezoekers van deze horeca na dergelijke sluitingen. Daarnaast hebben bewoners met een niet-westerse achtergrond regelmatig kritiek op de houding van politieagenten naar jongeren. De eerder aangehaalde 42-jarige Antilliaanse bewoner wijst bijvoorbeeld op autoritair handelen op momenten dat dit volgens hem niet nodig is:

“We hadden een aantal wijkagenten hier rondlopen die ook buiten hun werk veel met jongeren deden. Die zijn weggehaald om ergens anders in te zetten. Maar er zijn nu een heleboel jonge agenten voor teruggekomen die geen idee hebben hoe ze jongeren moeten aanpakken. En die gebruiken vaak hun autoriteit. Kijk, zodra je jongeren benadert met een houding van ‘kijk, ik ben hier de baas, je moet naar mij luisteren’, dan krijg je strijd. En dat vind ik zonde.”

Bewoners van niet-westerse origine vinden het vervelend dat lokale bestuurders en ambtenaren, in hun ogen, vaak negatief spreken over de wijk. Ze ervaren beleidskwalificaties van de wijk rond veiligheid als een belediging. Deze kwalificaties corresponderen niet met hun eigen beleving. Ze zijn zelf vaak trots op ‘hun’ wijk en vinden dat criminaliteit en overlast vervelend zijn maar deze locatie niet als geheel onveilig maken. Er is volgens hen weinig interesse in de unieke sociale kwaliteiten die de wijk bezit. Ze vinden dat lokale bestuurders en ambtenaren niet (genoeg) weten wat er speelt om hier een goed oordeel over te kunnen geven. Ze zien hen er maar weinig langskomen, terwijl die bestuurlijke en ambtelijke overheidsvertegenwoordigers ingrijpende besluiten nemen over hun woonomgeving. Ze kijken bijvoorbeeld met argwaan naar de sociaaleconomische ingrepen van de woningcorporatie en de lokale overheid, zoals ‘branchering’ en ‘city marketing’.⁴⁷⁴ Met uitzondering van middenklasse bewoners met een niet-westerse achtergrond maken ze minder gebruik van deze nieuwe hippe ondernemingen, zoals een ‘barbershop’, ‘bakery’, wijnhandel en verschillende vinylwinkels. De reeds geïntroduceerde Surinaamse actieve bewoonster (50) spreekt bijvoorbeeld over heel andere winkelwensen dan waarmee de wijk momenteel sociaaleconomisch ontwikkeld wordt:

“Ze komen met ‘wellness’, maar dat is hun [van de deelgemeente en de woningcorporatie] eigen idee. Daar hebben wij niks mee te maken. Zij komen met hun eigen dingen, maar wij hebben daar niks aan. Ik hoef geen ‘wellness’ in de buurt. Ik heb niks aan ‘wellness’. We hebben geen Zeeman in de buurt. We hebben geen Wibra in de buurt. Terwijl het een hele mooie winkelstraat is die wel geschikt zou zijn voor zulke winkels.”

⁴⁷⁴ Zie bijvoorbeeld een plan van het ingehuurde bureau CityWorks (2009), ‘Brancheplan West-Kruiskade Rotterdam’, Den Haag.

7.3.5 Ambivalent jongerenperspectief

Het gaat in dit laatste bewonersperspectief om niet-westerse jongeren die zich vaak meer doelwit dan begunstigde van het lokaal overheidsbeleid voelen. Door sommige bewoners, professionals, ambtenaren en lokale bestuurders worden ze regelmatig gezien als een 'risicogroep'. In dit geval gaat het vooral over jongeren van Marokkaanse en/of Surinaamse ouders.⁴⁷⁵ Autochtone jongeren die er wonen, zijn veel minder zichtbaar in het straatbeeld. Jongeren zijn ook vaak niet zo actief betrokken bij de ontwikkeling van hun wijk. Ze zijn meer bezig met hun eigen leven dat zich voor veel jongeren grotendeels binnen de wijk afspeelt, zoals de besteding van hun vrije tijd.

'De wijk'

Jongeren zijn vaak ambivalent in hun waardering voor de wijk. Enerzijds zijn ze hier positief over. Ze waarderen de levendigheid. Ze wijzen op de aanwezigheid van mensen op straat die vaak afkomen op de vele culturele evenementen, de lokale horeca en het winkelaanbod. De centrale ligging dicht tegen de binnenstad aan, is een factor die daarin volgens hen ook meespeelt. Ze vinden het leuk om over de winkelstraten in de wijk te flaneren, met name in het weekend. De wijk is voor hen tevens een sociale ontmoetingsplek. Ze treffen er dagelijks andere jongeren op straat, in recreatievoorzieningen en in horecagelegenheden. Een jongen van Marokkaanse komaf (23) zonder werk schetst bijvoorbeeld hoe een dag er voor hem en andere jongens in de wijk meestal uit ziet:

"De één staat vroeg op en de ander heel laat, maar het is meer als je naar buiten gaat dat je elkaar tegenkomt. Meestal zijn we dan een hele dag samen of een halve dag en komen we weer anderen tegen. We wonen ook gewoon in het centrum dus wij hoeven eigenlijk nergens naar toe te gaan. Mensen zoeken ons op. Alles komt hier naar toe. We gaan ook wel eens de stad in en zo. Maar echt ons stekje is gewoon de buurt. Dan gaan we even naar de HAS [een dönerzaak] om even te rusten."

Jongeren die er zijn opgegroeid waarderen de sociale samenhang en de saamhorigheid tussen bewoners. Ze zien de wijk vaak als een schoolvoorbeeld van multicultureel samenleven en ze hebben weinig klachten over andere bevolkingsgroepen in de wijk. Ze signaleren dat er veel onderling contact is tussen bewoners van verschillende nationaliteiten die samenleven in de vele wooncomplexen. Ook wijzen ze op het ontbreken van etnische spanningen. Ze wijten dit vooral aan pogingen van de bewonersorganisatie om zoveel mogelijk bewoners bij de wijk te betrekken. Ze verhalen tevens over de activiteiten vanuit de welzijnsorganisaties, waar ze vooral als kind vaak naar toe zijn geweest. Hun sociale netwerk bestaat soms bijna uitsluitend uit jongeren uit de wijk en jongeren die hier naar toe komen om daar hun vrije

⁴⁷⁵ In de wijk wonen ook relatief veel Turkse jongeren maar zij zijn verhoudingsgewijs minder zichtbaar in het straatbeeld en bij de diverse jongerenvoorzieningen in de wijk tijdens het onderzoek.

tijd door te brengen. Een in de wijk opgegroeide jongen (24) met Servische roots beschrijft bijvoorbeeld zijn beperkte contact met ‘autochtone’ Nederlandse jongeren in zijn jeugd:

“Ik heb altijd Nederlanders gekend, en dit is echt waar, [maar] ik begon pas met Nederlanders om te gaan toen ik op de universiteit kwam. Mijn sociale kring was in die zin wel beperkt, omdat die buurt zo multicultureel was ingesteld. Daar valt gewoon niet aan te ontkomen.”

Jongeren waarderen het aanbod aan pleintjes en sociale voorzieningen. Ze refereren vaak aan het buurthuis en de speeltuinvereniging, van waaruit kampen en uitstapjes werden georganiseerd. Over de huidige situatie zijn ze vaak minder tevreden. Er zijn veel welzijnsorganisaties verdwenen en het activiteitenaanbod is hun ogen tevens afgenomen. De huidige jongerenvoorzieningen worden ook door hen bekritiseerd om de voorwaarden die worden gesteld, zoals de invoering van een pasjessysteem bij het buurthuis.⁴⁷⁶ Ze hebben daarnaast weinig vertrouwen in jongerenwerkers, nu die samenwerken met de politie en de (deel) gemeente. Jongerenvoorzieningen gaan in hun ogen al te vroeg op de avond dicht. Ze wijken uit naar coffeeshops, theehuizen en shishalounges. Ze zouden graag een eigen ruimte hebben waar ze samen kunnen zitten zonder bemoeienis van professionals, familieleden en andere bekenden.

Anderzijds benoemen deze jongeren ook regelmatig nadelen van de wijk. Ze wijzen onder meer op de aanwezigheid van verleidelijke voorzieningen die andere jongeren in hun ogen vaak geen goed doen, zoals het aanbod aan coffeeshops, theehuizen en bars. Ze maken hier zelf regelmatig gebruik van en benoemen dat er in hun ogen moeilijk aan te ontkomen valt als je hier opgroeit. Deze beschikbaarheid van softdrugs (*“het is hier net zo gewoon als het kopen van een brood”*) en alcohol leiden hen en andere jongeren in hun beleving vaak af van serieuze zaken als school, sport en werk. Ze klagen ook over de kwaliteit van de scholen. Ze vinden het vreemd dat er maar weinig jongeren uit de wijk naar de hogere niveaus in het middelbaar onderwijs doorstromen. Leerkrachten kijken volgens hen te veel naar het gedrag en te weinig naar hun capaciteiten. Ook de sociale controle in de wijk is in hun ogen lastig. Het is prettig om bekenden in de omgeving te hebben, maar dit werkt voor hun gevoel tevens beperkend. Ze ervaren dat ze soms weinig bewegingsruimte hebben, als er altijd wel ergens een familielid, vriend of kennis in de buurt is die ziet of hoort wat ze in de wijk doen of gedaan hebben. Deze beperkingen wegen voor hen uiteindelijk toch zwaarder dan hun emotionele gehechtheid aan de wijk. Zo stellen ze dat ze hier liever niet gaan wonen, als ze later een vrouw en kinderen hebben. Maar ze voelen zich er tevens vaak dermate sterk mee verbonden dat ze er contact mee willen houden, ook als ze er niet meer zouden wonen.

⁴⁷⁶ Deze maatregelen zijn het gevolg van een minder vrijblijvend welzijnsbeleid vanuit de deelgemeente met als doel het voorkomen van overlastincidenten in het buurthuis. Jongeren zien deze maatregel echter als een reden om een tijdje niet meer naar het buurthuis te komen.

‘Veiligheid’

De meeste jongeren herkennen zich niet in het veiligheidscijfer dat hun wijk krijgt binnen de metingen van de lokale overheid. Voor de meeste jongeren is het hier niet onveilig.⁴⁷⁷ De overlast en criminaliteit in de wijk is voor hen geen reden om zich er onprettig te voelen. Zij voelen zich ook niet onveilig, ondanks dat zij – door hun intensieve buurtgebruik – vaak goed weten wat er op dit vlak speelt. Ze vinden het bijvoorbeeld onwenselijk dat er drugs gedeald worden, maar ze maken zich er voor hun eigen veiligheid niet druk om. Het is een scene waar je volgens hen langs kunt leven als je er zelf niets mee te maken hebt en dit ook uitstraalt. Ze kennen de informele ‘codes van de straat’.⁴⁷⁸ Jongeren bemoeien zich bijvoorbeeld niet met harddrugsdealers en die doen dat op hun beurt niet met hen, zoals een in de wijk opgegroeide jongen (20) van Marokkaanse origine uitlegt:

“Ik heb daar meestal ook geen last van. Ik zie ze eigenlijk als normale mensen. Als ze dealen of gebruiken, dan is dat hun zaak. Ik bemoei me daar niet mee. Ze denken meestal dat ik ook een dealer ben. Ze groeten mij. Ik heb er eigenlijk geen last van en ik voel me nooit bedreigd.”

Jongeren in dit onderzoek hebben ook het gevoel dat ze voor zichzelf kunnen opkomen bij problemen. Ze vertrouwen er bijvoorbeeld op dat ze hard weg kunnen rennen als het wel bedreigend zou worden. Trots en eer spelen een rol bij jongens die een meer defensieve houding aannemen. Ze wijzen op ruzies onderling, waarbij soms geweld wordt gebruikt. Voetbalwedstrijdjes en andere activiteiten met jongeren lopen wel eens uit de hand, waarna er soms een handgemeen ontstaat. Ze zien dit zelf vooral als incidenten die er gewoon bij horen. In plaats van angst is er soms eerder sprake van irritatie over bijvoorbeeld harddrugsverslaafden. Zo heeft een jongen (21) met Marokkaanse ouders bijvoorbeeld een keer vastgezet voor het schoppen van een harddrugsgebruiker die hem lastig viel. Ten aanzien van criminaliteit en overlast zijn jongeren vaak ambivalent. Enerzijds keuren ze criminaliteit af en waarschuwen ze voor risico’s die het opgroeien tussen harddrugsdealers en verslaafden kan hebben. Anderzijds maken sociaal deviante fenomenen deze wijk voor jongeren ook vaak avontuurlijk en spannend. Ze signaleren bijvoorbeeld de verleiding om ook geld proberen te verdienen met harddrugshandel. Oudere Marokkaanse jongens vertellen in het verleden ook weleens drugstoeristen opgepikt te hebben, maar stellen dat maar weinig jongens dit volhouden door de vele risico’s die erbij komen kijken. De aanwezigheid van harddrugsdealers, dure auto’s en de politie heeft ook aantrekkingskracht op hen als een vorm

⁴⁷⁷ Een kanttekening is dat vooral met jongens is gesproken. Wellicht dat meisjes en jonge vrouwen hier andere interpretaties aan geven. Een Turkse jonge vrouw die in de wijk is opgegroeid, vertelt bijvoorbeeld tijdens een bewonersavond dat ze nooit alleen buiten gaat ’s avonds in het donker. Ze heeft nog nooit iets vervelends meegemaakt in de wijk. De wetenschap dat er criminaliteit en overlast in de wijk plaatsvindt en haar eigen gevoel van kwetsbaarheid, schrikken haar echter af.

⁴⁷⁸ Elijah Anderson (1999) heeft dit begrip ontwikkeld in een onderzoek naar sociale relaties in een achterstandswijk in Philadelphia.

van spektakel. Ze spreken soms opgewonden over criminaliteit- en overlastincidenten en zijn teleurgesteld als ze hier geen getuige van zijn geweest, zoals een begin twintiger van Marokkaanse afkomst vertelt:

“Ik ben meestal op de verkeerde plaats op de verkeerde tijd. Ik had het wel een keer of twee mee willen maken, maar zoals die vorige keer dat die auto in de Gaffel [het buurthuis] ging, ben ik ook niet bij geweest. Had ik ook graag bij willen zijn. Ja, ik had het wel willen zien gebeuren. Iedereen zoveel ophef en het komt allemaal in de media natuurlijk. En dat is leuk als je dan kan vertellen: Ja, ik heb het gezien.”

Ook de drugscriminaliteit levert volgens hen geregeld sensatie op, zoals ruzies tussen dealers en hun klanten. De aanhouding van deze mensen trekt vaak de aandacht van jongeren. Ze komen hier meestal direct op af om er niets van te hoeven missen. Jongeren geven aan dat de drugcriminaliteit en overlast in de afgelopen jaren duidelijk is afgenomen. In de jaren negentig waren er volgens hen meer dealers en verslaafden en was er meer geweld rond die scene. Ze geven voorbeelden van enkele schiet- en steekincidenten, waarover ze hebben gehoord van de oudere jongens. Ze hebben als kind zelf vaak drugsverslaafden op straat gezien, wanneer ze op weg waren naar of terugkwamen van school. Onder hen zijn de meningen over deze veiligheidsontwikkelingen verdeeld. De afname van deze criminaliteit stemt deze jongeren aan de ene kant tevreden, wanneer ze denken aan de aantrekkingskracht van criminaliteit op beïnvloedbare jongeren. Aan de andere kant missen ze de spanning die er om heen hangt ook een beetje. Sinds de lokale overheid en de politie de veiligheidssituatie de laatste jaren steeds meer onder controle hebben, is het nu rustiger maar, volgens hen, ook vooral “saaier” buiten op straat.

Jongeren relativeren de ernst en omvang van criminaliteit en overlast van hun leeftijdsgenoten. Er is in hun ogen een beperkt aantal jongeren uit de wijk crimineel actief. Ze lokaliseren het probleem vooral buiten de wijk. Volgens hen plegen vooral jongeren vanuit andere wijken hier criminaliteit, zoals hand- en spandiensten in de drugshandel. Degenen die hierbij betrokken zijn, kennen ze meestal. Dit zijn volgens hen “geen serieuze jongens”. Ze dealen in hun ogen enkel om geld te hebben voor een blowtje of sigaretten. Zo is er een klein groepje jongens dat drugsklanten oppikt op de West-Kruiskade en met de auto begeleidt naar panden elders in de stad waar harddrugs worden verkocht.⁴⁷⁹ Ze plaatsen het gedrag van deze criminele jongens in hun sociale context. Zo hebben die volgens hen vaak criminele vaders. Dit is vaak een ‘publiek geheim’. Zo telt een oudere jongen van Marokkaanse origine in de vechtsportschool hoeveel van deze jongeren hij kent. Jongeren die zelf criminaliteit hebben gepleegd⁴⁸⁰, geven aan dat ze dat vaak niet hier hebben gedaan. Dit heeft vaak te

⁴⁷⁹ Deze panden worden ‘draaihuisjes’ genoemd, omdat daar de harddrugs in zogenaamde ‘bolletjes’ gewikkeld worden.

⁴⁸⁰ Het gaat meestal om vermogensdelicten, zoals inbraak en diefstal. In sommige gevallen gaat het om drugshandel of geweld.

maken met het willen behouden van een goede reputatie. Een jongen met Surinaamse roots (25) wijst ook op een grotere pakkans binnen de eigen wijk:

“Je gaat niet pissen waar je gaat eten. Als ze iets doen, dan doen ze dat vast wel ergens anders. Maar hier in de buurt niet. Hier kent de ene moeder de andere moeder of zijn vader of broer. Dus ze gaan hier niet zo gauw iets flikken. Meestal als hier ook iets gebeurt, een overval of zo...dat is een paar keer gebeurd op de Kruiskade...dan zijn het ook geen mensen van hier. Dan zijn het Polen of dan zijn het jongens van een andere buurt. De jongens van hier weten dat ze die dingen hier niet moeten doen. De politie herkent je hier, al loop je met een bivakmuts.”

Jongeren relativeren meestal de overlast die ze in de ogen van, vaak oudere, bewoners veroorzaken. Ze kwalificeren hun eigen gedrag en dat van anderen als “kattenkwaad”. Ze zijn voor hun eigen gevoel niet bewust vervelend of lastig richting medebewoners. Door het gebruik van drank en softdrugs zijn ze in hun eigen ogen soms uitbundig. Maar ze zoeken niet naar problemen. Incidenten zijn er vooral tussen jongeren onderling, bijvoorbeeld wanneer ze (tevergeefs) contact proberen te maken met meisjes op straat of soms met elkaar ruzie krijgen. Ze wijzen er ook op dat ze in hun ogen juist begaan zijn met hun wijk. Zo waarschuwen ze oudere mensen voor gevaren voor zakkenrollers en helpen ze met het dragen van boodschappen. Ze vinden het overdreven dat ze van ‘buitenstaanders’ (‘*één of ander mens uit Den Haag*’)⁴⁸¹ niet meer zomaar bij elkaar mogen staan in hun eigen wijk.⁴⁸²

‘Politiek en beleid’

Jongeren voelen zich vaak niet of veel minder gesteund door de lokale overheid.⁴⁸³ Dit soort gevoelens komen voort uit hun negatieve ervaringen met lokale bestuurders en ambtenaren. Een voorbeeld is de manier waarop die om gaan met jongereninitiatieven. Hiervan is het, in hun ogen, onvoldoende faciliteren van een plan om een eigen jongerencentrum op te zetten – uit onvrede over het bestaande jongerenwerk – een voorbeeld. Dat enkele jongeren hierover hebben gesproken met een landelijke minister, wordt hen door de lokale overheid niet in dank afgenomen. Enige tijd later neemt de deelgemeente echter afscheid van één van de jongerenwerkorganisaties in de wijk. Later wordt er door een jeugdpreventieambtenaar nog wel contact gezocht met deze jongeren die zelf al snel de stekker uit hun eigen plan trekken. Ook interpreteren jongeren de lokale besluitvorming over de locatie van een vechtsportschool als een indicatie van beperkte overheidsinteresse in hen, zoals een geboren Oudwestenaar (21) van Marokkaanse afkomst in zijn eigen woorden aangeeft:

⁴⁸¹ In de interviews en informele gesprekken met jongeren blijkt regelmatig weinig vertrouwen in landelijke en lokale politici.

⁴⁸² Jongeren refereren hier aan het ‘samenscholingsverbod’ in de Rotterdamse Algemeen Plaatselijke Verordening (APV).

⁴⁸³ De Britse criminoloog Loader (2006) noemt dit ‘ontologische onveiligheid’. Hij legt dit uit als het gevoel dat jongeren zich niet beschermd voelen door een overheid, waar zij zich minder mee kunnen identificeren als een overheid die er ook voor hun veiligheid is.

“Die [thaiboksschool] krijgt, als het goed is, binnenkort weer een nieuwe locatie. Maar ja, ze lopen daar heel veel mee te spelen joh. Ze weten dat dat jongeren aantrekt en dan gaan ze daar weer misbruik van maken. Dan zeggen ze vanuit, de gemeente, de [deelraad], weet ik veel wie: ‘We zijn bezig met de thaiboksschool het Oude Westen. Die gaan we weer een nieuwe locatie geven.’ En dan gaan ze daar een paar jaar mee spelen, van: ‘Kijk, wij zijn daar mee bezig’. Maar nooit is er resultaat. Ik doe daar geen onderzoek naar, maar ik weet wel dat er heel veel gespeeld wordt.”⁴⁸⁴

In zijn ogen ‘speelt’ de overheid een spelletje in plaats van hen serieus te nemen. Jongeren in de wijk hebben meestal weinig vertrouwen in de lokale overheid. Alleen al de indruk dat er achter hun rug om dingen over hen beslist worden, is voor hen voldoende om lokale bestuurders en ambtenaren helemaal niet te vertrouwen. Ze klagen bijvoorbeeld over persoonsgegevens die er over hen verzameld worden binnen een deelgemeentelijke aanpak zonder hen hierover te informeren, zoals ‘de wet’ voorschrijft voor niet-justitiële dossiervorming. Een jongen van Marokkaanse origine (28) die hier toevallig achter is gekomen, eist inzage in zijn dossier. Hij blijkt ingeschaald als een ‘negatieve leider’ en ‘extremist’. Deze beschuldigingen hebben hem bang gemaakt, waardoor hij een tijdlang niet lekker in zijn vel zit. Hij waarschuwt anderen, wat zijn relatie met de lokale overheid niet verbetert. Onder andere jongeren leiden dit soort signalen vaak tot bekrachtiging van hun latente wantrouwen jegens de lokale overheid. Dit blijkt ook uit de afstand die jongeren bewaren tot lokale professionals. Ze houden bijvoorbeeld een lokale bestuurder en interventieambtenaar, die met hen in gesprek willen komen, zichtbaar af tijdens een kickboksgala. Voor lokale ambtenaren en professionals die echt tijd voor hen maken, hebben ze meer waardering, zoals een ambtenaar van Marokkaanse origine die regelmatig zelf naar de wijk komt om te komen luisteren naar hun ideeën, klachten en zorgen.

Jongeren in dit onderzoek zijn vooral verbaasd over de wijze waarop zij, in vergelijking met mensen die betrokken zijn bij criminaliteit, worden behandeld. Zo begrijpen ze niet waarom de politie bijvoorbeeld harddrugsdealers niet harder aanpakt. Ze zijn voorstanders van een strenger optreden tegen drugscriminaliteit. Ze denken dat dit vooral helpt om jongeren in de wijk hiervan te weerhouden. Straffen op harddrugsdelicten mogen wat hen betreft omhoog. Ze bekritiseren ook de effectiviteit van het repressieve politieoptreden tegen harddrugscriminaliteit in de wijk. Dit heeft “*serieuze drugsdealers*” in hun ogen enkel “*wakker gemaakt*”. De personen die zijn opgepakt, zijn volgens hen vaak maar “*kleine jongens*”. De “*echte criminelen*” achter deze handel worden in hun ogen te veel ontzien, omdat de politie die ook vaak niet zomaar kan pakken.

⁴⁸⁴ Enkele zaken spelen hierbij op de achtergrond een rol, zoals de betrokkenheid van een ondernemer die de lokale overheid niet vertrouwde maar waar geen bewijs tegen is geleverd (vgl. De Leeuw, 2012). Enkele jaren later wordt dit initiatief alsnog omarmd door de lokale overheid, wanneer deze ondernemer er niet meer bij betrokken is en de animo voor het kickboksen groot is gebleven.

Ze hebben vooral het gevoel dat de lokale overheid er op uit is om hen zoveel mogelijk het leven zuur te maken. Ze worden in hun ogen vaker dan andere mensen preventief gecontroleerd. Zo vertelt een jongen (18) met Marokkaanse ouders een keer een boete te hebben gehad voor het niet bij zich hebben van zijn legitimatiebewijs, terwijl hij bij de voordeur van zijn eigen huis stond. Jongeren komen soms ook in de problemen door het niet (kunnen) betalen van boetes. Ze hebben tevens het gevoel dat bezwaar maken geen nut heeft. Hun woord is in hun optiek minder waard dan dat van een politieagent. Daarnaast worden ze voor hun gevoel in hun vrijheid beperkt door samenscholingsverboden. Politieagenten sturen hen geregeld weg en/of drijven hen uiteen door, als ze bijvoorbeeld bij elkaar staan, te paard door de groep te rijden. Ook wijzen ze op agenten die hen voor hun gevoel provoceren met kleinerende opmerkingen. Vroeger hadden ze juist “*lauwe* [relaxte] *buurtagenten*”, die nog gewoon met hen spraken, als ze hen tegenkwamen. De huidige buurtagenten vertrouwen ze minder. Ze hebben de indruk dat die belastende informatie tegen hen willen verzamelen. Ook jongens zonder justitiële problemen houden daarom zoveel mogelijk afstand van publieke toezichthouders en handhavers. Het onderhouden van contact met de politie is voor jongeren een probleem. Een jonge bewoner (28) met aanzien onder leeftijdsgenoten in de wijk voelt zich bijvoorbeeld tevens door hen gewantrouwd om de contacten die hij heeft met de wijkpolitie. Ze noemen hem een “*snitch*” [verrader], terwijl hij juist stelt voor hen op te willen komen.

Als gevolg van repressieve maatregelen verplaatsen jongeren zich meer naar plekken waar geen camera's hangen en waar ze minder lastig gevallen worden door medewerkers van Stadstoezicht en de politie. Ze vermijden de hoofdstraten en centraal gelegen pleintjes en komen minder bij voorzieningen waar ze zich dienen te identificeren (o.a. het buurthuis). Dit toezicht- en handhavingsbeleid zet in hun ogen de sociale relaties in de wijk onder druk. Jongeren geven bijvoorbeeld aan dat ze nu niet meer zo snel op straat gaan staan bij ‘bekenden’, die mogelijk wel eens strafbare feiten plegen, terwijl zij hier zelf helemaal niets mee te maken hebben. Het toezicht- en handhavingsbeleid creëert volgens hen op die manier een aanslag op de sociale samenhang en buurtsfeer, wanneer ze afstand moeten houden van buurtgenoten. Een jongen (26) van Marokkaanse afkomst schetst de onvrede hierover:

“Ik sta er soms zelf ook bij weet je. Ik bedoel, ik woon hier. Dus als het lekker weer is en ik loop op de [West-]Kruiskade en ik zie die jongens, als ik ze geen hand geef, dat hoort niet. Dus ik geef ze effe een handje en ik maak even een babbeltje met ze. En dan heb je sommigen die wat ouder zijn, die zeggen: ‘Ik ga daar niet bij staan hoor, want anders word ik gezien door de camera en dan heb ik straks...weet je’. Begrijp je waar dat naar toe gaat? Dus het is eigenlijk niet zo’n leuke sfeer meer met het weggagen van die gasten [die mogelijk drugs verkopen].”

Jongeren zijn meestal negatief over de plannen van de gemeente en de woningcorporatie om hun wijk sociaaleconomisch op te waarderen door het slopen en/of renoveren van sociale huurwoningen en het vervangen van bestaande ondernemers. Ze vinden dat bewoners niet gedwongen mogen worden om de wijk te verlaten. Hoewel het voor jongeren vaak moeilijk is om er snel een starterswoning te vinden, zien ze weinig voordelen in nieuwe woningen. Vaak oriënteren zij zich op een toekomst buiten de wijk. Ze waarderen ook het winkel- en horeca-aanbod dat er al jaren is en vinden dat dit moet kunnen blijven bestaan, zoals goedkope eetgelegenheden waar ze regelmatig verblijven. De wijk hoeft voor hen niet aantrekkelijker te worden, als hierdoor hun favoriete uitvalsbases moeten verdwijnen. Daarentegen waarderen jongeren met een wat meer open en wereldse blik – vaak als gevolg van werk en studie – de sociaaleconomische ontwikkeling van de wijk. De eerder genoemde jongen (24) met Servische ‘roots’ die studeert aan de universiteit, waardeert bijvoorbeeld een tijdelijke pop-up bar met elektronische muziek in een door de woningcorporatie uitgekochte voormalige Surinaamse kroeg. Hij ziet hij dit als een teken van nieuw leven:

“Daar zat vroeger een Surinaams café. Dat was een beetje een bruin café. Ze hebben er nu iets moois van gemaakt, dat mooi aangepakt. Zo’n tent waar iedereen een biertje kan drinken. Ja, ik noem ze wel ‘alto’s’, gewoon mensen die een beetje hip zijn en elektro muziek luisteren. Als zo’n [nieuw café] daar komt en verschillende mensen, dan is dat ook wel een teken van: okay, er gebeurt wel wat. Zo’n kunstbende is gewoon leuk.”

Ook dit type hoger opgeleide jongeren benadrukt echter dat het Oude Westen, wat hen betreft, geen exclusieve middenklasse wijk moet worden. Gevestigde kleine ondernemers moeten in hun ogen zoveel mogelijk behouden blijven, omdat ze onderdeel zijn van het karakter en de sfeer van de wijk. Ondanks overlast- en criminaliteitsproblemen, hebben zij hier overwegend prettig gewoond en zijn ook zij trots op hun wijk. Ze hebben weinig kennis over en betrokkenheid bij de lokale wijkontwikkelingsplannen.

7.4 Deelconclusies bewonersperspectieven Oude Westen

Het Oude Westen is in eerdere onderzoeken al omschreven als een wijk met veiligheidsproblemen, maar ook als een plek met veel culturele diversiteit en sociale organisatie (vgl. Buiks, 1983; De Jong, 1986; Reijndorp & Anderiessen, 1990). Vanaf de eeuwwisseling ziet Reijndorp (2004) een heropleving van dit soort oude stadswijken en signaleert drie centrale groepen: de ‘oorspronkelijke stedelingen’, de ‘nieuwe stedelingen’ en migranten. De focus van dit proefschrift ligt op de diversiteit in perspectieven van bewoners op de wijk, veiligheid en beleid. Bewoners beleven en geven betekenis aan criminaliteit, overlast en gevoelens van onveiligheid vanuit uiteenlopende perspectieven en betekenisvolle contexten. Omgevingsfactoren als veiligheidsverbeteringen (vanuit een historisch perspectief), sociale

kwaliteiten (b.v. hoge ‘publieke familiariteit’, betrokkenheid bij de wijk, interculturele tolerantie) en de bekendheid met criminaliteit en -overlast, maken dat bewoners deels positiever denken over veiligheid dan de jaarlijkse metingen van aangiften, overlastmeldingen en gerapporteerde onveiligheidsgevoelens uitwijzen. Deze diversiteit in betekenisgeving aan veiligheid is hier onderverdeeld in vijf verschillende ideaaltypische bewonersperspectieven:

	Wijk	Veiligheid	Beleid
Cultureel conservatief	fysiek/sociaal verval “teringzooitje”	nog problematisch “een slecht gevoel”	al meer tevreden “scherper stellen”
Cultureel progressief	sociaal zeer sterk “gezellige wijk”	al veel verbeterd “imagoprobleem”	sociale uitsluiting “gewone mensen”
Economisch progressief	grootstedelijk “ruig & rommelig”	vooral hinderlijk “te veel krasjes”	ineffectief “Poolse landdag”
Gemengd (niet-westers)	goedkoop, saamhorig “de mooiste wijk”	problematisch, maar “mondige jongeren”	‘top down’: “ik heb niets aan wellness”
Ambivalent (jongeren)	levendig, vertrouwd “ons stekje”	risico’s & spanning “saaier geworden”	onbetrouwbaar “ze spelen met ons”

Bewoners beoordelen de wijkveiligheid verschillend, maar betwisten bijna allemaal de eenzijdig ‘onveilige’ status die de wijk in de officiële metingen van de gemeente krijgt. Vanuit het cultureel conservatief perspectief zijn criminaliteit en overlast een serieus probleem dat niet gebagatelliseerd mag worden. Ze meten dit af aan veiligheidsincidenten en veranderingen in de samenstelling van de wijk in de afgelopen decennia. Ze hanteren echter geen eenzijdig rechts-populistisch perspectief. Ze hebben vooral behoefte aan meer toezicht en handhaving. Voor cultureel progressieve bewoners is de onveiligheid een specifiek harddrugsprobleem dat in haar ernst en omvang is afgenomen vergeleken met eerdere heftigere periodes. Ze zetten dit probleem af tegen de kwaliteiten van de wijk, zoals de interculturele tolerantie en de sociale samenhang. Voor hen moeten toezicht en handhaving gepaard gaan met een sociaal-preventieve aanpak. Vanuit een economisch progressief perspectief zien bewoners overlast en criminaliteit vooral als hinderlijk voor de woonbeleving en wijkontwikkeling. Niet-westerse bewoners in deze studie wonen graag in de wijk door de betaalbare huisvesting en voorzieningen, maar voelen zich vaak op de criminaliteit en overlast aangekeken. Ze laten zich regelmatig negatief uit over andere niet-westerse etnische groepen. Ze hebben tevens een meer rechts-conservatieve opvatting over de aanpak van criminaliteit en overlast, maar waarschuwen ook voor stigmatisering van niet-westerse bewoners en ondernemers. Jongeren zien drugscriminaliteit en -overlast vooral als een sociaal gegeven. Ze vinden incidenten

spannend, maar ze hebben er ook zorgen over en last van. Repressieve veiligheidsmaatregelen verslechteren volgens hen de sfeer in de wijk. Ze vragen vooral om een meer gerichte aanpak van 'echte criminelen' in plaats van baldadige jongeren, meer activiteiten en om extra voorzieningen en begeleiding van kwetsbare groepen.

De invloed van deze perspectieven in de wijk is verschillend. Het cultureel progressieve perspectief is historisch gezien dominant aanwezig. De positie van de centrale bewonersorganisatie speelt hier een belangrijke rol in met activiteiten en projecten gericht op interculturele en sociale verbinding. Deze betrokkenheid van bewoners met verschillende sociaaleconomische en -culturele achtergronden creëert een opvallend tolerant klimaat dat overwegend positief bijdraagt aan hun veiligheidsbeleving. Kenmerkend voor het Oude Westen is bijvoorbeeld dat bewoners problemen over het algemeen weinig benoemen in etnisch-culturele termen en vaak wijzen op sociale omstandigheden die overlast en criminaliteit in hun ogen verklaren. In die zin relativeren ze de onveiligheid door die onder meer in de context te plaatsen van veranderingen door de tijd, wijzigingen in beleid en de ligging van de wijk. Ook specificeren ze onveiligheid geregeld tot enkel een harddrugprobleem dat maar beperkt met de bewoners te maken heeft. De wijk is vooral de plaats waar transacties tussen handelaren en gebruikers plaatsvinden. Bewoners vragen om repressieve actie wanneer de overlast hiervan te groot wordt. Ze zijn daarnaast voorstander van aanpalende sociale preventie, opvang en hulpverlening. Ook leeft het gevoel dat verbetering van de wijkveiligheid niet ten koste mag gaan van de huidige bewoners en ondernemers.

Beleidsontwikkelingen rond de sociaaleconomische opwaardering ('gentrification') bieden vooral meer speelruimte voor het economisch progressief perspectief. Deze bewoners en ondernemers willen voor nieuw elan zorgen in de wijk, maar hebben zich lang beperkt gezien in dit streven door de lokale overheid en woningcorporatie. De sterke positie van de centrale bewonersorganisatie speelt hierin ook een belangrijke rol. Haar verzet tegen de uitbreiding van het 'city centre' sinds de jaren zeventig in de vorige eeuw heeft de mogelijkheden voor nieuwe woningen en ondernemersconcepten ook beperkt. In die zin zijn de pogingen van het decentrale gemeentebestuur om de macht van de bewonersorganisatie te beperken een vorm van herverdeling van middelen en aandacht naar andere bewoners en hun perspectieven. Tegelijkertijd wordt deze transformatie door bewoners gezien als een realisatie van de exploitatieplannen van de gemeente uit de jaren zeventig. Dergelijke beleidskeuzes gaan gepaard met wrijvingen in de wijk en leiden bij verschillende bewoners tot onvrede over de lokale overheid en de woningcorporatie. Ook cultureel conservatieve bewoners vertrouwen het lokale bestuur niet, omdat ze het idee hebben dat de revitalisatie van de wijk niet voor de huidige bewoners bedoeld is. Niet-westerse bewoners signaleren vooral een afname van de culturele diversiteit in het aanbod aan ondernemers. En economisch progressieve bewoners voelen zich vaak geen coproducent bij de herontwikkeling van de wijk. De lokale overheid en haar partners bepalen in hun ogen vooral zelf welke plannen passen.

Kortom: het ingrijpen van de lokale overheid heeft in de afgelopen tien-vijftien jaar de veiligheid en veiligheidsbeleving voor een groot aantal bewoners substantieel verbeterd, maar de veranderde manier van besturen van de wijk leidt onder de verschillende bewonersperspectieven tot wantrouwen en onvrede over de overheid. Samenwerkingsverbanden op het gebied van veiligheid tussen bewoners en de lokale overheid dragen vaak positief bij aan contacten met de lokale overheid, maar maken de onvrede op andere terreinen niet altijd voldoende goed. Inspraak op de wijkontwikkelingsplannen worden bijvoorbeeld bekritiseerd om de beperkte impact hiervan op de uiteindelijke politieke besluitvorming. Het aantrekken van nieuwe kapitaalkrachtige ondernemers en bewoners met behulp van consultants en organisatiebureaus van buiten de wijk, wordt ook gezien als een toegenomen ‘top down’ bestuur en als een miskennis van het gevestigde centrale bewonersnetwerk. Ook het vervangen van vertrouwde welzijnsorganisaties ervaren bewoners vaak als een verlies voor de wijk, terwijl bestuurders en ambtenaren het gevoel hebben het beleid in de wijk te moeten “*professionaliseren*”.

In die zin voelen bewoners vanuit de verschillende perspectieven, die hier zijn onderscheiden, zich niet betrokken bij de beleidsontwikkeling van de wijk. Ook bewoners die door hun vestigingsduur en sociale positie als ‘insiders’ beschouwd kunnen worden, ervaren zelf dat zij vaak geen ‘mede-eigenaar’ van hun wijk zijn en voelen zich op afstand gezet en/of gehouden door de lokale overheid. Waar bewoners de lokale overheid tot eind jaren negentig regelmatig ervoeren als onmachtig om de veiligheidsproblemen op te lossen, is ze in de ogen van bewoners nu [2008-2010] uitgegroeid tot een lokaal bestuur dat de wijk ook op sociaal, economisch en cultureel vlak naar haar hand lijkt te willen zetten. In die zin leidt het optreden van de lokale overheid onder bewoners met onderling uiteenlopende perspectieven tot wantrouwen ten opzichte van de lokale overheid, juist in een context van veiligheidsverbeteringen.

Deel II Antwerpen Noord

“Toen ik hier gekomen ben [in de jaren zestig]...was dat niet hoor. Hier waren havenarbeiders. En die mensen waren misschien wat ruwer in d’n omgang en in taalgebruik, maar vroeger was het hier een propere buurt en was er geen sprake van een drugsprobleem.”
(man, BE, 71 jaar)

“Als je met veel mensen praat, vinden die waarschijnlijk niet dat onze wijk er op verbeterd is. Maar ik vind dat wel. Mensen als ik wonen hier al zoveel jaren. Dus wij hebben de teloorgang zien gaan en hebben het nou ook stilletjes aan zien verbeteren.” (vrouw, BE, 70 jaar)

“De mensen die hier komen, zijn mensen die zich engageren. Dat zijn mensen die een open geest hebben. Ik denk dat geen enkele andere wijk zoveel bewonersactiviteiten heeft als deze wijk.” (man, BE, 37 jaar)

“Ik zou de drukte en de hectiek niet kunnen missen denk ik. Hier is altijd iets te doen en je ziet altijd mensen. Het sociale aspect hier in de buurt is geweldig hè.” (vrouw, BE, moslima, 36 jaar)

“Mensen van buitenaf zien het echt als een criminele buurt, maar ik ben er blij mee. Omdat wij hier geboren en opgegroeid zijn, hebben wij het hier altijd normaal gevonden. Voor ons was het nooit extreem hier.” (man, Turks-Belgisch, 21 jaar)

7.5 Diversiteit in bewonersperspectieven en lokale context

Bovenstaande citaten laten zien dat HET bewonersperspectief ook in Antwerpen Noord niet bestaat. Dit is mede een gevolg van de sociale, culturele en economische diversiteit van deze wijk. De centrale ligging en het grote aanbod aan goedkope particuliere huurwoningen dragen hier onder meer bij aan de komst van voornamelijk sociaal en economisch kwetsbare groepen. Eerst waren dit ‘gastarbeiders’ en later ook politieke vluchtelingen (vgl. Van Puymbroeck, 2014). De wijk wordt nu gekenmerkt door een groot en groeiend aantal verschillende nationaliteiten. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw investeren lokale en bovenlokale overheden in de wijk (vgl. Nieuwinckel, 1996). De laatste jaren zijn er ook steeds meer investeringen vanuit de Europese Unie en private projectontwikkelaars die nieuwe woningen en commerciële voorzieningen realiseren. Deze recente fysieke en economische ingrepen in de woningvoorraad en de publieke ruimte trekken nieuwe middenklasse gezinnen aan. Ook zijn er oorspronkelijke bewoners die hier zijn blijven wonen. Deze sociale en economische veranderingen en diversiteit hebben invloed op perspectieven van bewoners op veiligheid en beleid.

In de afgelopen tien jaar is er onder invloed van een rechts-populistisch klimaat tevens meer aandacht gekomen voor veiligheid. De lokale opkomst van extreemrechts sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw valt samen met bovenstaande sociale, culturele en economische ontwikkelingen in de wijk. Criminaliteit en overlast worden sindsdien in beleid geassocieerd met een ‘verkleuring’ en ‘verarming’ van de wijk. In opeenvolgende lokale coalities, die het extreemrechtse Vlaams Blok consequent hebben geweerd uit het stadsbestuur, is de toon van het lokale veiligheidsbeleid repressiever geworden. Voorbeelden zijn de toegenomen aandacht voor ‘risicogroepen’ en de intensivering van preventieve en repressieve veiligheidsmaatregelen. De sociaaldemocratische bestuurstraditie is in 2013 bovendien doorbroken door een partij met een rechts-populistische veiligheidsretoriek. Hoe bewoners in die context over veiligheid en beleid oordelen, komt in de volgende paragrafen aan bod.

7.6 Vijf bewonersperspectieven op de wijk, veiligheid en beleid

Op basis van de onderzoeksdata zijn – met het oog op de vergelijkende aard van deze studie – ook in deze onderzoekslocatie de vijf eerder genoemde ideaaltypische perspectieven van bewoners onderscheiden: een ‘cultureel conservatief perspectief’, een ‘cultureel progressief perspectief’, een ‘economisch progressief perspectief’, een ‘gemengd niet-westers perspectief’ en een ‘ambivalent jongerenperspectief’. In de conclusie wordt ingezoomd op overeenkomsten en verschillen in deze perspectieven tussen beide locaties. Hier volgt het eerste bewonersperspectief in de Antwerpse wijk.

7.6.1 Cultureel conservatief perspectief

‘De wijk’

Bewoners spreken vanuit dit perspectief vaak over een teloorgang van hun wijk. Bewoners die in het begin van de jaren zeventig hier zijn komen wonen, situeren de neergang van de wijk vooral vanaf het vertrek van een deel van de oorspronkelijke autochtone bewoners en ondernemers en de komst van de eerste generaties migranten. Oudere autochtone bewoners hebben vaak moeite met het verdwijnen van de traditionele buurtwinkels in de wijk, zoals de vroegere kruideniers en slagers. Ze vinden het tevens een groot gemis dat ze voor steeds meer dagelijkse producten en diensten niet meer in de wijk terecht kunnen, zoals voor een bankfiliaal of een postkantoor. Zij maken weinig gebruik van de niet-westerse ondernemers die hier voor in de plaats zijn gekomen. Ze vinden deze ondernemers imagooverlagend en klagen over oneerlijke concurrentie. Deze ondernemers verkopen tegen te lage prijzen en houden zich in hun ogen niet aan hun belastingverplichtingen. Ook investeren ze onvoldoende in de uitstraling van hun pand, waardoor bezoekers en investeerders wegblijven. Een bewoner (70) is bijvoorbeeld niet blij met de vele goedkope kledingwinkels die de wijk in haar ogen steeds minder aantrekkelijk maken:

“Ze zouden nog wat van die vzw’tjes [verenigingen zonder winstoogmerk] moeten kunnen weg krijgen en dan zo van die groezelige winkeltjes gelijk als in de Offerandestraat waar van ze van die kleren verkopen van drie of vijf euro. Want dat doet allemaal geen goed aan de wijk hè, zoiets. Dat waren vroeger allemaal van die schone winkels en nu zijn dat allemaal van die rommelbazaars. Waar dat er dan van die rekken buiten staan van tien paar sokken voor vijf euro en een broek van twee euro. Dat trek een zeker soort mensen aan ook hè.”

Bewoners hebben vanuit dit perspectief klachten over het fysieke verval van de wijk. De openbare ruimte in de wijk is volgens hen regelmatig vies en slecht onderhouden. De achteruitgang van de wijk wordt ook onderstreept door te wijzen op de slechte staat van een groot deel van de panden in de wijk. Zo is een groot deel van de particuliere woningvoorraad

in hun ogen achteruit gegaan, vergeleken met de periode dat ze hier zelf kwamen wonen en er voor hun gevoel nog sprake was van een “gezonde mix” van arbeiders, middenstanders en havenbazen. Ze spreken nu regelmatig over “verkrotting” en schrijven die vooral toe aan de niet-westerse ‘nieuwkomers’ die volgens hen weinig zorg dragen voor hun huurwoning, zoals onder andere een verhuurder (45) onomfloerst stelt, die zelf in de wijk heeft gewoond maar inmiddels naar een kleine, rustige, ‘witte’ buitengemeente is verhuisd:

“Ik ben eigenaar geworden van een appartementsgebouw hier in de Lange van Sterbeekstraat vanaf dat ik zestien was. En toen was dat een eigendom dat goed geld op bracht. Ik ben nu 45. Nu is dat een kraakpand. Dat is gewoon volledig afgebroken. De keuken is gewoon baksteen. Alles is daar uitgebroken. Als er een huurder is weggegaan, kwam daar geen nieuwe [meer] in. Waarom? Ja, je hebt vreemden naast de deur, over de deur, links en rechts, boven u, onder u. Ja, de vreemdelingen hebben hier eigenlijk de buurt hier heel zwaar naar beneden getrokken.”

Sommige bewoners benoemen hierin ook de rol van particuliere eigenaren die woningen vooral aan kwetsbare groepen verhuren en weinig onderhoud plegen. Ze betichten hen van een “lichte vorm van huisjesmelkerij”. Ze wijzen op asielzoekers die door OCMW’s⁴⁸⁵ uit randgemeenten in particuliere huurwoningen in de wijk worden gestopt zonder begeleiding en die deze vervolgens ‘uitwonen’. Ook het sociale huurwoningenaanbod in de wijk staat voor bewoners vanuit dit perspectief symbool voor problemen.⁴⁸⁶ Die woningen trekken in hun beleving vooral kansarme bewoners aan, zoals (ex-) psychiatrische patiënten, harddrugsverslaafden en asielzoekers. De wijk herbergt tot hun spijt tevens veel voorzieningen voor harddrugsverslaafden, dak- en thuislozen en mensen die leven onder de armoedegrens. Door de concentratie van dit soort opvangvoorzieningen, slechte woningen en de “marginaliteit” van bewoners, zien ze de wijk als het “afvoerputje van de stad”. Ze beschouwen dit als een directe bedreiging van de leefbaarheid voor ‘nette’ bewoners, zoals zij zichzelf bezien. Vooral niet-westerse ‘nieuwkomers’ worden in dit opzicht als een probleem gezien. Ze wijzen bijvoorbeeld op de afgenomen waarde van hun pand(en) in de wijk, die voor mensen soms hun oudedagvoorziening vormt. In het licht van verlaagde pensioenen en bezuinigingen op de zorg leiden ook overheidsuitgaven aan deze groepen ‘nieuwkomers’⁴⁸⁷ vaak tot onvrede onder oudere autochtone bewoners met dit perspectief. Ze vinden dat deze mensen minder recht hebben op overheidssteun, waarvoor ze hier niet gewerkt hebben.⁴⁸⁸ Ze

⁴⁸⁵ Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn die het gemeentelijk sociaal beleid uitvoeren met federale en Vlaamse middelen en zich richten op zaken als huisvesting (i.c. voor asielzoekers), gezondheid, bestaansmiddelen, zinvolle activiteiten en een goede dienstverlening.

⁴⁸⁶ Het particuliere woningaanbod in de wijk is hier echter veel groter.

⁴⁸⁷ In Antwerpen Noord is de diversiteit nog groter dan in het Rotterdamse Oude Westen. Er zijn naast Turken en Marokkanen o.a. ook Kosovaren, Bulgaren, Ghanezen, Nigerianen, Thailanders, Chinezen, Nepalezen, Afghanen, Irakezen en Roma.

⁴⁸⁸ Dit past in de Anglo-Amerikaanse gedachten over ‘deserving’ en ‘undeserving poor’ (vgl. Katz, 1989; Devon et al., 2006).

diskwalificeren 'de etnische ander' ten aanzien van hun moraliteit en reinheid⁴⁸⁹ en focussen vooral op voorbeelden van misstanden binnen groepen 'nieuwkomers', zoals een betrokken bewoner (61) doet:

"Op dat gebied zijn er hier personen die hier wonen die dan geen Nederlands kunnen, echt. ... Ja, echt dan kunnen die geen Nederlands. Ja, dan is Nederlands precies taboe voor hen. Amai, je mag geen papieren in de bussen steken. Je mag geen matten kuisen [kloppen], maar zaterdags, hup, staan ze hun matten te kuisen. Je mag geen auto's kuisen [wassen]... hup, zaterdags auto's kuisen. Ik zeg het: op dat gebied kennen ze geen Nederlands."

Ze wijzen ook op niet-westerse bewoners die in hun ogen expres restafval op straat gooien vanuit de gedachte dat de schoonmaakploeg van de gemeente dit opruimt, zoals schillen van zonnebloempitten, lege blikjes en het spugen op straat. Ze verbinden dit gedrag aan 'de cultuur' van verschillende typen 'nieuwkomers'. Bewoners met een cultureel conservatief perspectief hebben tevens het gevoel dat zij zich meer aan moeten passen aan deze 'nieuwkomers' dan 'nieuwkomers' aan hen. Zo bekritiseren ze bijvoorbeeld dat het buurthuis nu ook al halal gerechten aanbiedt. Ze stellen daarnaast vast dat niet-westerse bewoners weinig respect tonen voor lokale 'Belgische' gebruiken, zoals de christelijke feestdagen en evenementen rond gastronomie, muziek, theater en dans. Niet-westerse bewoners, met name bewoners met een moslimachtergrond, mogen zich in hun ogen ook toleranter opstellen. Zo wijzen ze op de ruimte die zij hier krijgen om hun eigen geloof te kunnen belijden, zoals de bouw van moskeeën en voorzieningen op cultureel vlak. Ze stellen het gedrag van niet-westerse bewoners in de wijk geregeld voor als het 'overnemen van de wijk' ten koste van Belgische bewoners en ondernemers. Ze vinden dat deze 'nieuwkomers' bovendien meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het gedrag van hun kinderen, zoals intimidatie, pesterijen en overlast. Ze bekritiseren cultureel progressieve bewoners die dit in hun ogen onvoldoende aankaarten en ze voelen zich door hen vaak gestigmatiseerd als 'racisten'.

'Veiligheid'

Vanuit dit perspectief problematiseren bewoners de veiligheid van de wijk. Ze kijken vooral naar de omvang en ernst van criminaliteits- en overlastincidenten en minder naar de sociale context hiervan. Mediaberichtgeving over criminaliteits- en overlastincidenten en verhalen die ze horen van anderen in de wijk beïnvloeden hun gevoel over veiligheid. Ze wijzen vooral naar ouderen die met geweld worden overvallen op straat. Ze hebben soms ook eigen negatieve ervaringen met criminaliteit en overlast in de wijk. Ze zijn bijvoorbeeld een keer slachtoffer geweest van inbraak of hebben onprettige ervaringen gehad met jongeren en/of drugsverslaafden op straat. Deze indrukken geven hen vaak het gevoel dat de veiligheid

⁴⁸⁹ Dit proces van 'othering' en negatieve stereotypering komt terug in meer buurtstudies (vgl. Merry, 1983; Blokland, 1998; Karn, 2007).

in de wijk nog steeds bedreigd wordt, ondanks een afname van de zichtbare drugs- en prostitutieoverlast in vergelijking met enkele jaren daarvoor. Criminaliteit en overlast zijn er in hun ogen juist vaak verhard. Ze baseren zich vaak op wat ze horen in de media en van andere bewoners, zoals een bewoner (64) die geregeld in de lokale horeca vertoeft:

“Veiligheid, awel ja, ik denk dat dat een woord is dat stilletjes aan gaat verdwijnen. Hetgeen je op de tv ziet, je op de radio hoort en je in de kranten leest, dan is Antwerpen een zeer onveilige stad aan het worden. Het is misschien onaardig om te zeggen, maar we zijn een beetje ‘Rotterdams’ aan het worden. [...] Mensen voelen zich hier in het algemeen onveilig. Ze durven niet meer op straat te komen. Hè, de laatste tijd is het niets anders dan dat er met messen wordt gestoken. Hè, als je een café binnen loopt hier, dan wordt daar allemaal over gesproken.”

Uit dit voorbeeld blijkt ook dat negatieve stereotiepe beelden van andere steden een rol als referentie spelen bij de beoordeling van veiligheid in de eigen wijk. Bovenstaande bewoner kwam als vrachtwagenchauffeur weleens in Rotterdam. Zijn beeld lijkt exclusief gebaseerd op de veiligheidsproblemen in die stad uit dat verleden. Bewoners met dit perspectief vinden het belangrijk dat veiligheidsproblemen in de media getoond worden. Voor hen vormen dit soort beelden ‘de realiteit’ waar burgers en vooral de overheid naar moeten handelen. Kritiek op de negatieve consequenties van het belichten van drugsoverlast in een televisiereportage⁴⁹⁰, zoals stigmatisering van de wijk, worden door hen resoluut weggewoven. Zonder die mediabeelden is deze problematiek in hun ogen ook gewoon waar te nemen. Vanuit dit perspectief zoeken bewoners zoveel mogelijk politieke aandacht voor de veiligheidsproblemen in hun leefomgeving. De politie en huisvestingsmaatschappijen nemen hun zorgen over veiligheid, in hun optiek, niet serieus. Ze voelen zich regelmatig aan hun lot overgelaten, zoals een bewoner (60) die door haar persoonlijke omstandigheden noodgedwongen in een ‘berucht’ sociaal huurcomplex in de wijk terecht is gekomen:

“Elke week is daar een inbraak. En [de huisvestingsmaatschappij] schijnt dat te bagatelliseren. Iedereen die daar woont [...], dat zijn geen rijke mensen. Dat zijn arme mensen hè. Ik ben ook arm. Ik heb niks te veel. Dus dat weinige dat je hebt, dat komen ze dan pikken. Dat is niet gezellig. Dat is niet leuk. En daar wordt totaal geen gevolg aan gegeven.”

Kenmerkend voor dit perspectief is de rol die etniciteit en cultuur hierbij spelen als de verklaring voor criminaliteit en overlast. Zo interpreteren ze strafbare feiten in de wijk waar niet-westerse personen bij betrokken zijn, geregeld als een algemeen cultureel kenmerk van de totale groep ‘nieuwkomers’. Mensen uit Midden- en Oost-Europa worden hier

⁴⁹⁰ Antwerpen Noord: leven tussen de drugs: <http://www.een.be/programmas/koppen/koppen-17-december-2009-1>

bijvoorbeeld gestereotypeerd als plegers van vermogensdelicten. Ook de komst van vrouwen uit deze landen hebben de prostitutie volgens hen agressiever gemaakt. Hierbij speelt nostalgie een rol door de prostitutie van voor de jaren negentig te omschrijven als “een sociaal gebeuren”. Noord- en West-Afrikaanse mannen associëren ze met drugshandel. Daarnaast beschouwen ze ‘illegalen’ als een bedreiging voor de openbare orde en veiligheid. Deze bewoners voelen zich geconfronteerd met grote aantallen ‘nieuwkomers’ van niet-Belgische origine. Het is hen een doorn in het oog dat de Belgische federale overheid de laatste jaren extra verblijfsvergunningen aan asielzoekers heeft verleend⁴⁹¹. Verhalen in de lokale media over criminele betrokkenheid van Marokkaanse drugsdealers zonder verblijfsvergunning, voeden het beeld van ‘de illegaal’ als reële bedreiging voor de wijkveiligheid. Dak- en/of thuisloze alcohol- en/of harddrugsverslaafden (o.a. rond een centraal gelegen plein in de wijk) zijn vanuit dit perspectief tevens een reden om een stijgende onveiligheid te ervaren.

‘Politiek en beleid’

Onder bewoners met een cultureel conservatief perspectief leeft in het algemeen ontevredenheid over de politiek. Ze hebben weinig geloof in de interesse van lokale politici om problemen in hun wijk op te lossen. Mensen in de politiek zijn volgens hen vooral bezig met hun politieke carrière. Ze noemen hen bijvoorbeeld “*postjespakkers*”. Ze zien hen vaak alleen in aanloop naar verkiezingen. Ze hebben het gevoel dat (lokale) politici en bestuurders hen regelmatig niet serieus nemen door niet of vooral afkeurend te reageren op de problemen die zij aankaarten. Vooral sociaaldemocraten – die de stad decennia lang hebben bestuurd – zijn hier volgens hen debet aan (geweest). Bewoners met een cultureel conservatief perspectief zijn meestal een voorstander van een harde repressieve benadering van criminaliteit en overlast, zoals de politieke handhavingsacties tegen drugscriminaliteit- en overlast en jongerencriminaliteit. Deze interventies herstellen in hun ogen de openbare orde en het vertrouwen van bewoners in de overheid. Wetten en regels dienen ook consequent gehandhaafd te worden om het signaal af te geven dat mensen niet weg komen met dit overlastgevend en/of crimineel gedrag. Ze zijn vooral streng voor vermeende ernstige overtredingen en misdrijven door ‘buitenstaanders’ en negatief over de handhaving van kleine overtredingen van ‘gevestigden’. Vooral de niet-westerse ‘ander’ komt, in hun ogen, vaak weg met deviant gedrag. Een in de wijk actieve oudere bewoner (71) zegt hierover:

“Hetgeen ik wel fantastisch vind van de burgemeester in Rotterdam⁴⁹², is dat hij zegt: ik heb de lange wapenstok ingevoerd. Mensen die werkelijk alle normen overschrijden, die criminaliteit begaan, en je kunt niet anders dan hen terug in de norm te voegen door het

⁴⁹¹ In 2011: 9509 ‘regularisaties. In de jaren ervoor: 24.199 (2010), 14.830 (2009), 8.369 (2008), 11.335 (2007), 10.207 (2006), 11.630 (2005). Bron: <http://www.knack.be/nieuws/belgie/aantal-regularisaties-nam-fors-af-in-2011/article-normal-49162.html> van 15/02/12.

⁴⁹² Hij verwijst naar burgemeester Ahmed Aboutaleb die zich regelmatig publiekelijk uitspreekt tegen overlast en criminaliteit.

gebruik van de wapenstok, repressief, dat moet dan kunnen. Dat hoor ik onze burgemeester⁴⁹³ niet zeggen, die durft dat niet. De mentaliteit hier is nog altijd zo dat zo'n zaken bijna onbespreekbaar zijn. De politie hier moet zo voorzichtig zijn. Als iemand die aangehouden wordt bijvoorbeeld ook nog allochtoon is en die assertief is en die wordt al dan niet per ongeluk nogal hardhandig aangepakt, dan vinden ze dat een schandaal. Ik vraag mij af wanneer ik morgen assertief tegen de politie zou zijn en men pakt mij wat hardhandig aan, of ik evenveel publiciteit zou krijgen.”

De Rotterdamse burgemeester wordt, onder meer door de bovenstaande bewoner, gewaardeerd om zijn strenge veiligheidsretoriek. Dit is voor hen een voorbeeld van daadkracht en gezag dat ze in hun eigen stad missen. Ze spreken over een “*politieke correctheid*” rond criminaliteit en etniciteit in Antwerpen. Het zijn volgens hen echter vooral migranten die verantwoordelijk zijn voor de meeste serieuze strafbare feiten in de wijk, zoals geweld en drugshandel. Deze mensen zouden wat hen betreft sneller opgepakt, vastgezet en het liefst uitgezet moeten worden. Ze vinden dat de politie meer aanwezig zou moeten zijn om overlastgevers en criminelen af te schrikken. De inzet van de wijkgebonden lokale politie associëren ze vooral met extra toezicht, controle en het uitstralen van gezag en niet met de filosofie achter ‘community policing’, waarin preventieve contacten met bewoners voorop staan.⁴⁹⁴

Ze hebben ook problemen met de hulp en ondersteuning vanuit de overheid aan mensen die in hun beleving vooral problemen veroorzaken in de wijk. Hoewel ze aangeven dat armoedebestrijding en hulpverlening nodig zijn, zien ze deze vormen van sociaalpreventief beleid niet als een middel om deviant gedrag van deze doelgroepen mee te beantwoorden. Ze wijzen op negatieve gevolgen van deze aanpak als er ook geen eigen verantwoordelijkheid van deze groepen gevraagd wordt, zoals van ouders die hun kinderen (te) weinig corrigeren. De onvrede over de ‘ander’ is niet alleen gebaseerd op etnische en sociaaleconomische verschillen maar hebben tevens te maken met de confrontatie tussen een over het algemeen oudere autochtone bevolking die zich ‘bedreigd’ voelt door de aanwezigheid van de nodige kinderrijke niet-westerse gezinnen. Vanuit dit perspectief ergeren sommige wat oudere ‘witte’ bewoners zich daarbij aan welzijnswerkers die wangedrag van jongeren, zoals intimidatie en overlast rond enkele jongerenvoorzieningen, in hun ogen geregeld ‘goedpraten’⁴⁹⁵. Tevens spelen revanchistische gevoelens hierbij een rol. Zo betichten ze (allochtone) jongeren bijvoorbeeld van het ‘innemen’ van hun ontmoetingsruimtes. Een voorbeeld is een pand dat is gehuurd door een jongerenwerkorganisatie, waar voorheen een ‘ouderensoos’ gevestigd was.

⁴⁹³ Het gaat hier nog om de toenmalige sociaaldemocratische burgemeester Patrick Janssens die eind 2012 plaatsmaakt voor de nieuwrechtse burgemeester Bart De Wever met een expliciete ‘law and order’ retoriek ten aanzien van (drugs)criminaliteit.

⁴⁹⁴ Zie hoofdstuk 6 voor een uitgebreide toelichting op deze manier van optreden van de politie in Antwerpen op dit vlak.

⁴⁹⁵ Welzijnswerkers laten op hun beurt weten dat sommige ouderen incidenten soms indirect uitlokken en kunnen opblazen.

Ondanks hun kritiek ervaren bewoners met dit perspectief ook verbeteringen. Ze hebben de laatste jaren voor hun gevoel makkelijker contact met lokale bestuurders. Het stadsbestuur heeft tevens meer gevolg gegeven aan hun zorgen over fysieke en sociale problemen in de wijk, zoals de aanpak van prostitutie, huisjesmelkers en zwerfafval. Ondanks criminaliteits- en overlastincidenten, klagen deze bewoners minder over de lokale overheid en de politie. Ze stellen vast dat veiligheidsproblemen vooral voortbestaan door het federaal asiel- en justitiebeleid, waar de lokale overheid weinig invloed op heeft. Ze hebben daarnaast begrip voor problemen waar de lokale wijkpolitie tegen aan loopt, zoals interne beleidsprioriteiten, capaciteitsproblemen en juridische beperkingen in hun strafrechtelijke en bestuurlijke handhavingsbevoegdheden. Ze bekritisieren vooral het beleidskader waarbinnen de politie moet werken. Bewoners zonder contacten en informatie over de lokale overheid hebben een sterkere probleembeleving binnen dit perspectief. Ze begrijpen niet waarom de wijk niet voortvarender wordt aangepakt, ondanks een feitelijke afname van prostitutie- en drugsoverlast die eerder het straatbeeld domineerden. Voor hen gaat het niet enkel om de afname van criminaliteit- en overlastfenomenen maar ook om sociale problemen die hun woonbeleving negatief beïnvloeden, zoals een gepercipieerd verval in fatsoensnormen, verantwoordelijkheidsgevoel en ‘respect’ (vooral voor ouderen en voor vrouwen).

7.6.2 Cultureel progressief perspectief

‘De wijk’

Bewoners met een cultureel progressief perspectief wijzen op het volkskarakter van de wijk sinds het ontstaan eind negentiende eeuw. Door de uitbreiding van de haven aan de noordzijde zijn er toen snel veel arbeiderswoningen gebouwd. De kwaliteit van deze woningen is volgens hen nog steeds beperkt, ondanks de toegenomen controles vanuit de overheid op de woonkwaliteit en –veiligheid de afgelopen jaren. Dit goedkopere particuliere en sociale huurwoningaanbod trekt in hun ogen ook voornamelijk minder kapitaalkrachtige bewoners aan. Vanuit dit perspectief wordt vooral naar sociale, culturele en economische omstandigheden van problemen gekeken. Ze hebben begrip voor bewoners die het op sociaal en economisch gebied moeilijk hebben. Ze benadrukken bijvoorbeeld dat er onder hen veel schaamte leeft om zelf op tijd om hulp te vragen. De verantwoordelijkheid voor problemen rond veiligheid ligt vanuit dit perspectief meer bij actoren die misbruik maken van de kwetsbaarheid van bewoners. Ze wijzen vooral op particuliere eigenaars die hun panden in slechte staat en voor teveel geld verhuren. Ze leggen de verantwoordelijkheid voor wijkproblemen ook bij instituties. Zo signaleren ze onder meer een gebrek aan (goede) begeleiding van kwetsbare huurders vanuit sociale huisvestingsmaatschappijen. Ze wijzen op ‘nieuwkomers’ die volgens hen niet weten hoe ze met een woning om moeten gaan, zoals asielzoekers die hun douche soms als het toilet gebruiken en autochtone kansarme huurders die nooit eerder een eigen woning hebben gehad. Daarnaast signaleren ze een gebrek aan

goede scholen in de wijk. ‘Concentratiescholen’ zijn volgens hen niet goed voor de kwaliteit van het onderwijs in de wijk. Kapitaalkrachtige gezinnen doen hun kinderen vooral buiten de wijk op school. Als de overheid hier niets aan doet, blijft dit probleem volgens hen bestaan. Kenmerkend voor dit perspectief is tevens de aandacht voor nadelige consequenties van negatieve beeldvorming over de wijk, zoals de reproductie van een slechte reputatie. Ze hebben moeite met bewonersgroepen die vooral *“de pijnpunten in de verf zetten”*, zoals leden van een cultureel conservatieve bewoners- en ondernemersvereniging die armoede en illegaliteit beschouwen als bedreiging voor de leefbaarheid en veiligheid. Vanuit cultureel progressief oogpunt vinden bewoners dat dergelijke belangengroepen problemen onnodig uitvergrooten. Ze zijn ook ontevreden over de manier waarop kwetsbare groepen worden weggezet, zoals een bewoner (66) die regelmatig enkele voor haar bekende drugs- en alcoholverslaafden in haar café ontvangt:

“Met [die bewoners- en ondernemersvereniging] accordeert het niet. Wij zijn, hoe heet het ook al weer... ‘marginaal’. Dat ge het laagste van het laagste bent. Want eerst wist ik nog niet eens wat ‘marginaal’ wilde zeggen. En ik zei van: ‘Amai, dat is een chique naam. Voor wat staat dat?’ En dan zeiden ze: ‘Het laagste van het laagste’. Ja, ja, die vinden ons ‘marginaal’. Dat hier ‘marginalen’ komen, dat weten we. Maar daarvoor zijn wij nog geen ‘marginalen’ zeg. Ja, dat accordeert niet. We blijven wel op de hoogte hè, maar we hebben er geen contact mee. Die breken ons altijd af.”

Bewoners plaatsen wijkproblemen vanuit dit perspectief niet alleen in hun (historische) fysieke, sociale, culturele en economische context, maar zetten deze ook geregeld af tegen kwaliteiten van de wijk. Zo wijzen ze onder meer op de sociale samenhang en solidariteit die er in hun ogen onder bewoners altijd al heeft bestaan, zoals het opvangen van elkaars kinderen en onderlinge financiële steun in moeilijke tijden. Het gaat om mensen die ook zelf op verschillende manieren betrokken zijn bij hun straat, plein en/of wijk, bijvoorbeeld als ‘straatvrijwilliger’ of als trouwe deelnemers aan speciale evenementen en acties rond buurtbeheer (o.a. jaarlijkse schoonmaakcampagnes) vanuit de lokale overheid. Daarnaast zijn er bewoners die zich engageren rond specifieke initiatieven, zoals positieve communicatie over de wijk, het geven van computer- en naailessen en het re-integreren van delinquente jongeren.⁴⁹⁶ Vooral een buurthuis middenin in de wijk fungeert als een centrale verzamelplek, waar dergelijke bewoners samenkomen en ondersteund en gefaciliteerd worden door opbouwwerkers.⁴⁹⁷ De intrede van diverse groepen niet-westerse ‘nieuwkomers’ in de afgelopen vier/vijf decennia wordt vanuit dit perspectief vooral omarmd. Ze zijn bijvoorbeeld als vrijwilliger betrokken bij organisaties die zich richten op

⁴⁹⁶ Deze bewonersinitiatieven worden door het opbouwwerk gefaciliteerd vanuit het project ‘Buurtschatten’.

⁴⁹⁷ In tegenstelling tot de activistische bewonersorganisatie in het Oude Westen, gaat het hier meer om een minder sterk georganiseerd bewonersverband met een collectieve identiteit dat verhoudingsgewijs minder ‘politiek’ te werk gaat.

de integratie van niet-Belgische ‘nieuwkomers’ van bijvoorbeeld West-Afrikaanse origine. Er zijn ook bewoners die hun eigen stichting oprichten om op te komen voor de belangen van bewoners van niet-Belgische origine. Een voorbeeld is een groep bewoners die eind jaren tachtig een comité is gestart tegen discriminatie en racisme in reactie op politieke successen van het extreemrechtse Vlaams Blok. Meer recent is er een actiegroep ontstaan die aandacht vraagt voor de negatieve gevolgen voor Afrikaanse horeca-uitbaters van bestuurlijke maatregelen tegen drugs- en alcoholoverlast.⁴⁹⁸ Vanuit dit perspectief benoemen bewoners tevens positieve aspecten van niet-westerse ‘nieuwkomers’, zoals hun zorg voor ouderen en hun onderlinge solidariteit en loyaliteit, waar ‘Belgen’ volgens hen nog een voorbeeld aan kunnen nemen. Ze zien deze etnisch diversiteit ook als een economisch voordeel. Ze maken bijvoorbeeld gebruik van het exotische winkelaanbod, zoals een bewoner (60) die regelmatig haar boodschappen doet bij de Marokkaanse middenstand in de wijk:

“Dit is echt een heel, heel, levendige buurt. Kijk naar de bloeiende Handelsstraat. Ik vind dat een heel leuke straat om te gaan winkelen. Dat floreert. Allez, je moet er natuurlijk voor zijn. Er zijn hier veel mensen die er niet voor zijn, die hier niets willen komen kopen hè. Ik koop daar ook mijn dingen hè. Ik koop niet in een bazaar of..., maar ik koop daar mijn gerief hè. Nee, ik vind de Handelsstraat heel...Plus die handelsmensen, die zijn ook heel vriendelijk hè, die zijn echt super vriendelijk. En dat moet wel hè. Dat zou anders tegen hun winkel zijn hè.”

‘Veiligheid’

Vanuit dit perspectief hebben bewoners kritiek op kranten en televisieprogramma’s die criminaliteit en overlast in de wijk onnodig en gekleurd presenteren. De selectie van de meest ernstige incidenten vergroot het onveilige imago in hun ogen en lost bovendien de achterliggende sociale en economische oorzaken van veiligheidsproblemen niet op. Een actieve bewoner (70) die betrokken is bij een project rond positieve beeldvorming wijst bijvoorbeeld op een televisiereportage over drugsoverlast in een specifieke straat in de wijk tijdens de nachtelijke uren, die door de selectie en montage van verborgen camerabeelden volgens haar geen recht doet aan de dagelijkse situatie:

“Een paar maanden geleden is er een reportage geweest in een [actualiteitenprogramma].⁴⁹⁹ Ja, ik was het daar dus absoluut niet mee eens. Ik weet de manier waarop dat gebeurd is. Die camera, ik weet zelfs waar die heeft gestaan. Die heeft daar veertien dagen gestaan en die is dus veertien dagen aan het filmen geweest, constant hè. En wat is er gebeurd? Dan brengen ze dat naar een filmpje van vijf minuten. Dus dat was precies alsof het niet

⁴⁹⁸ De actiegroep ‘SOS 2060’ stelt dat Afrikaanse horecazaken onevenredig hard getroffen worden door bestuurlijke overlastmaatregelen die eind 2010 door de stad zijn ingesteld tegen alcohol- en drugsoverlast doordat ze geen uitzondering krijgen op de vervroegde sluitingstijden.

⁴⁹⁹ ‘Antwerpen Noord: leven tussen de drugs’: <http://www.een.be/programmas/koppen/koppen-17-december-2009-1>

meer bekwaam was om in de wijk te komen, want euh, je wordt zo overvallen hè. Allez, ik vond dat niet nodig. De politie was er al van op de hoogte dat het er zo aan toe ging. Wij, bewoners die er mee bezig zijn, die wisten dat. Ik vraag me nou af, wat dat uitgehaald heeft, dat heel België dat nu wist. En wordt onze wijk weer in een heel slecht daglicht gesteld. We hebben hier tenslotte een hoop winkeliers die van hun zaak moeten leven en die zijn daar ook niet lekker mee hè, waarom dat probleem met die drugs zo uitgezonden moet worden over heel België.”

Bewoners met dit perspectief hebben soms ook zelf negatieve ervaringen met overlast en criminaliteit in de wijk en/of voelen zich soms minder veilig op straat door de verhalen van mensen die slachtoffer zijn geworden van straatroof. Ze problematiseren deze veiligheidsrisico's, maar zien hun wijk niet als een eenzijdig onveilig en onleefbaar gebied. Ze wijzen op verschillende factoren die het volgens hen mogelijk maken om met deze risico's te kunnen leven. Hun vertrouwdheid met andere bewoners werkt voor hen bijvoorbeeld als een beschermende factor. Ze hebben bijvoorbeeld het gevoel dat mensen het uit hun hoofd laten om hen lastig te vallen, omdat ze 'bekende' personen zijn binnen de wijk. Ze proberen slachtofferschap ook zoveel mogelijk te voorkomen door zelf in te spelen op de mogelijke risico's, zoals het vermijden van risicovolle plekken op kwetsbare tijdstippen en het beter wegstoppen van waardevolle spullen als ze over straat lopen. Tevens proberen ze uit te stralen niets met drugscriminaliteit te maken te willen hebben door zich hier niet mee te bemoeien en/of die te negeren. Daarnaast betrekken ze criminaliteit- en overlastrisico's minder op zichzelf. Ze zien drugsgerelateerd geweld bijvoorbeeld als iets tussen 'insiders' van deviante en/of criminele circuits, zoals een actieve bewoner (71) die zijn hele leven in de wijk woont:

“Er gebeurt nog veel meer onderling dat wij nooit te weten komen. Want dat hoor je dan laatst hier over een Turk. Maar dat is dan binnen hun gemeenschap en daar weten wij praktisch niets van hè. Iemand had een ander neergeschoten in de Diepestraat. Maar dat is onder hen hè. Dat zijn hun afrekeningen hè. Dat had gewoon iets met drugs te maken of zo.”

Bewoners met een cultureel progressief perspectief vergroten problemen rond criminaliteit, overlast en veiligheidsgevoelens minder uit tot een algemene angst of achterdocht richting specifieke groepen of personen die hier vaak bij betrokken zijn. Ze hebben bijvoorbeeld eigen ervaringen met groepen die in het lokale veiligheidsbeleid en de publieke opinie beschouwd worden als veiligheidsrisico's, zoals een 'schipper' die criminele jongeren maatschappelijk re-integreert via een project op een boot. Er is ook een groep bewoners die streeft naar een gebruikersruimte voor harddrugsverslaafden om de drugsoverlast op straat

te beperken⁵⁰⁰ en er zijn er die samen met hulpverleners en straathoekwerkers verslaafden bij hun woonomgeving betrekken via buurtfeesten en activiteiten. Door die contacten met deviante groepen beleven zij deze ook minder als een mogelijke bedreiging voor hun eigen veiligheid. De eerder genoemde bewoner (66) met een eigen café heeft dagelijks contact met enkele alcohol- en drugsverslaafden die af en toe bij haar komen en is bijvoorbeeld in staat om onderscheid te maken in gedrag tussen mensen binnen diezelfde 'deviante groep' waar andere bewoners angst voor hebben:

“De junkies, dat zijn normaal geen dieven hè. Die ik ken in ieder geval niet hè. Er zullen er misschien wel een paar zijn, maar diegenen die aan hun methadon zitten...pas op: die pikken ook nog, want als die geen geld hebben, dan durven die ook nog. Maar dat zijn niet de grote schulles [boeven / criminelen], dat zijn niet de overvallers.”

Vanuit dit progressieve perspectief wordt er meer gekeken naar de sociale context van criminaliteit en overlast. Deze worden mede beschouwd als een gevolg van sociale en economische omstandigheden en maatschappelijke uitsluiting. Ze stellen vast dat vermogensdelicten in woningen, cafés en op straat een gevolg zijn van een gebrek aan bestaansmiddelen. Ze leiden dit bijvoorbeeld af uit de risico's die “desperate” personen nemen om aan geld te komen, zoals het inbreken bij en overvallen van mensen op klaarlichte dag. Bewoners hebben vanuit dit perspectief soms medelijden met harddrugsdealers- en verslaafden. Drugshandel en -gebruik worden vooral gezien als gevolg van levensomstandigheden en gelegenheden die de wijk hiertoe biedt. Ook plaatsen ze het overlastgevend gedrag van jongeren rond (semi)openbare plaatsen, zoals geluidsoverlast en provocaties op binnenterreinen van wooncomplexen en pleintjes in de wijk, geregeld in de context van hun leeftijdsfase. Zo wijzen ze op de behoefte van jongeren aan sociaal experimenteel gedrag en de sociale druk van leeftijdsgenoten. Daarnaast zijn deze bewoners beschermend richting de ‘eigen’ jongeren uit de buurt. Zo stellen ze criminaliteit en overlast geregeld voor als iets wat jongeren van buiten de wijk komen plegen. Deze nuancerende en tevens beschermende blik heeft ook te maken met de persoonlijke contacten die zij soms ook met jongeren uit de wijk hebben, zoals een betrokken bewoner (61) met een sociale woning in een complex waar geregeld jongeren (van niet-westerse origine) op het binnenplein rondhangen:

“Pas op hè, toen ik hier net woonde, dan kwamen er rond negen uur/half tien altijd drie van die groten en die kwamen bij mij op de bank zitten en die smoorden daar een jointje, maar die maakten geen lawaai. En dan kwam ik zo eens kijken en dan zeiden zij: ‘Maken wij lawaai?’ ‘Nee, ik kom gewoon even zien’. En die smoorden hun jointje en wanneer dat

⁵⁰⁰ Dit is een opvallend progressief plan aangezien gebruikersruimtes politiek eerder zijn weggewoven door het stadsbestuur in Antwerpen in reactie op een destijds door de stad bestelde haalbaarheidsstudie hiernaar enkele jaren eerder (vgl. Barendregt & Rodenburg, 2004).

jointje op was, dan waren die weer weg. Ik scheer ze niet allemaal over dezelfde kam hè. Hier komen veel jonge gastjes hè, die zitten hier gewone sigaretjes te smoren [wiet roken].”

‘Politiek en beleid’

Bewoners hebben vanuit dit cultureel progressief perspectief een dubbelslachtig gevoel bij lokale politici en bestuurders. Enerzijds zijn ze tevreden over fysieke maatregelen die de lokale overheid neemt in de wijk, zoals de komst van de centrale bibliotheek, een nieuw stadspark en de aanpak van slechte woningen. Ook hebben ze aandacht voor mogelijke sociale verdringing van minder kapitaalkrachtige bewoners door het sociaaleconomisch opwaarderen van het woningen- en voorzieningenaanbod. Door de omvang waarin dit nu [2010–2012] gebeurt, baart dit hen nog geen zorgen. De wijk kan financiële impulsen ook volgens deze bewoners goed gebruiken. Wel is het voor hen iets om in de gaten te houden. Sociaalpreventieve maatregelen worden vanuit dit perspectief gewaardeerd, zoals schoonmaak- en opknappacties en investeringen in sociaal-cultureel werkers. Anderzijds zijn de maatregelen ten aanzien van veiligheid een bron van kritiek. Ze vinden dat het stadsbestuur te veel is opgeschoven naar een “verreichtste” aanpak van criminaliteit en overlast⁵⁰¹, waarin vooral repressieve maatregelen de boventoon voeren. Ze wijzen op zichtbare politie-interventies en bestuurlijke aanpak van overlast. Er is in hun ogen ook steeds minder tolerantie ten aanzien van gebruikelijke stadshinder, zoals voor de aanwezigheid van geluid rond evenementen en bonafide horeca. Een wijk hoort volgens hen op gepaste wijzen te ‘leven’. Ze vinden het repressieve veiligheidsbeleid onverenigbaar met het in hun beleving open en tolerante karakter van een grote stad, zoals een bewoner (60) aangeeft:

“Ook het sluitingsuur, dat is zo tegen elke Antwerpse bon vivant mentaliteit van: ‘in Antwerpen moet alles kunnen’. En dan zulke dingen gaan opleggen, ook alweer door bepaalde cafés waar dingen gebeurd zijn. Ja, maar in het algemeen ‘dat mag niet en als je braaf bent, dan kun je een uitzondering krijgen’, dat zijn maatregelen waar ik het moeilijk mee heb, omdat het van een soort bekrompen niet stedelijke mentaliteit getuigt, een niet open mentaliteit. Ja, dan zitten we dus met die bange blanke man. Dat is ook een stad waar ik niet wil wonen hoor.”

Dit accent op verboden, controles en sancties past volgens hen niet bij een meer progressieve kijk op de stad. Ze hebben moeite met veiligheidsmaatregelen die vooral kwetsbare groepen in de wijk raken. Ze wijzen op dak- en thuisloze alcohol- en harddrugsgebruikers die meer uit de openbare ruimte moeten verdwijnen en jongeren van niet-westerse origine die meer worden gecontroleerd dan die van Belgische ouders. Repressieve maatregelen raken volgens hen ook geregeld verkeerde personen. Ook ‘bonafide’ mensen (met beperkte financiële

⁵⁰¹ Het gaat op dat moment om een sociaaldemocratisch stadsbestuur dat wordt afgelost door nieuwrechts (N-VA).

middelen) krijgen volgens een bewoner (61) meteen bestuurlijke sancties bij vermeende misstanden, terwijl niet is vastgesteld of dit per geval terecht is:

“Die mevrouw hier van de hoek...op vrijdagochtend hebben ze in een zak een envelop van haar gevonden. Ze zei: ‘dat kan niet, op donderdag wordt alles opgehaald’. Awel, ze heeft een boete gehad van 50 euro en die heeft ze binnen twee maanden moeten betalen hè. Ik zeg: ‘dat is de Stad Antwerpen...ik zou dat aanvechten’. Iemand anders is dus met die zakken bezig geweest en heeft die envelop uit haar zak gehaald en in een andere zak gestoken. Ze heeft gisteren papieren gehad: vijftig euro. Maar dat is 2000 francs hè, dat vergeten de mensen hè. Het zijn sukkelaars, die een boete krijgen. Ik vind vijftig euro of vijfenzeventig euro boete veel geld.”

Ze wijzen ook op enkele drugshulpverleners die bestuurlijk zijn beboet voor ‘samenscholing’ tijdens activiteiten met hun doelgroepen, terwijl ze (mede) door de stad gefinancierd zijn om drugsgebruikers te activeren.⁵⁰² Een ander voorbeeld is een muziekcafé dat op aandringen van de stad is geopend om een ‘berucht’ plein⁵⁰³ nieuw leven in te blazen waar later repressief tegen wordt opgetreden door de politie naar aanleiding van klachten van omwonenden over geluidsoverlast. Vanuit dit perspectief vinden bewoners dat de lokale overheid vormen van agressief handelen van de lokale politie geregeld bagatelliseert. Daarnaast stigmatiseert dit punitieve toezicht- en handhavingsbeleid volgens hen tevens de wijk en maakt haar in hun ogen minder aantrekkelijk voor potentiële huizenkopers en nieuwe bezoekers. Mensen willen in hun beleving niet steeds geconfronteerd worden met politiecontroles en bestuurlijke verboden, zoals binnen de aanpak van het eerder genoemde ‘beruchte’ De Coninckplein.



Rotterdamstraat, 2007

⁵⁰² Zie: De Redactie.BE van 16-8-2010, ‘Free Clinic hekelt repressieve beleid’.

⁵⁰³ Zie: de Gazet van Antwerpen van 7-2-2016, ‘Bekend Antwerps café klaagt “flagrant geval van politiebrutaliteit” aan’.

7.6.3 Economisch progressief perspectief

‘De wijk’

Bewoners met een economisch progressief perspectief zien zowel problemen als potentie in de wijk. Het gaat in dit geval vooral om dertigers en veertigers die zelf niet in deze wijk zijn opgegroeid, maar hier verzeild zijn geraakt door het aanbod van betaalbare woningen. In veel andere wijken zouden ze dezelfde soort panden niet hebben kunnen betalen. Ze wijzen op grote herenhuizen die tot mooie onderkomens zijn te verbouwen. Daarnaast is de centrale ligging tegen het centrum een voordeel voor deze bewoners die middenin het stadsleven willen staan. Ook de culturele diversiteit ervaren ze als een kwaliteit. Deze diversiteit correspondeert met hun kosmopolitische levensoriëntatie. Ze waarderen bijvoorbeeld het aanbod aan kunst en cultuur, zoals initiatieven rond kunst en theater.⁵⁰⁴ Ze ervaren de vele niet-westerse winkeliers in beginsel als een exotisch, kleurrijk en aangenaam aspect van de wijk, zoals een bewoner (37) met een eigen winkel die zich er grotendeels thuis voelt:

“Wat hier de troef is, is dat als het zomer is, je hier in je kamerjas [ochtendjas] naar buiten kan wandelen. Dat kan allemaal hè. Je voelt echt een zekere anonimiteit, een multiculturaliteit, een bepaalde wereldsheid die je op het Zuid helemaal niet hebt. Dus ja, dat is heel leuk eigenlijk. Dat mogen we zeker ook niet kwijtraken.”

Tegelijkertijd signaleren bewoners vanuit dit perspectief fysieke en sociale problemen in de wijk. Ze vinden bepaalde plekken vies en grauw. De wijk wordt volgens hen tevens beperkt door een nauw stratenpatroon. Er is weinig ruimte en de smalle straten en panden met hoge gevels doen in hun ogen soms onprettig aan. Ze ervaren ook uitdagingen in het samenleven met mensen die er in hun ogen afwijkende leefstijlen op nahouden, zoals burens die niet zo opgeruimd zijn en kinderen en jongeren die tot laat op straat voetballen en roepen. Ze signaleren ‘gescheiden werelden’ tussen autochtonen en allochtonen. Het is volgens deze bewoners bovendien niet makkelijk om er te komen wonen als ‘buitenstaander’. Ze geven aan te hebben moeten wennen aan dit voor hen soms sociaal afwijkende buurtgebruik. Ze wijzen op het leren omgaan met huiseigenaren die het niet zo nauw nemen met regels en jongeren die rondhangen op straat. De strijd aan gaan met dit type personen leidt vaak tot sociale conflicten. Ze benadrukken vooral het belang van het aanpassen aan omstandigheden (b.v. slapen aan de achterkant van de woning bij geluidsoverlast) en het niet te snel klagen over burens die er een minder opgeruimde leefstijl op nahouden. Middenklasse ‘nieuwkomers’ die zich niet kunnen aanpassen, vertrekken in hun ogen alweer na enige tijd. Ze wijzen op bewoners die bijvoorbeeld te maken hebben gehad met pesterijen en soms zelfs met vormen van agressie en geweld.

⁵⁰⁴ Striptekenaar Willy van der Steen, kunstenaar Panamarenko en toneelmaker Jan Fabre komen hier vandaan of hebben zich hier gevestigd.

Vanuit dit perspectief zien bewoners naast voordelen van culturele diversiteit ook problemen. Ze signaleren onder meer conflicten in sociale omgangsvormen. Ze wijzen bijvoorbeeld op een voor hen onprettige en intimiderende sfeer door het overwicht van buitenlandse mannen op straat. Zaken als wildplassen en rochelen op straat associëren ze er regelmatig met niet-westerse personen. Ook op het vlak van de verkoopbaarheid van de wijk signaleren ze beperkingen. Zo bieden niet-westerse ondernemers in hun ogen hun goederen en diensten aan voor te lage prijzen. De kwaliteit van sommige van deze ondernemers laat volgens hen tevens te wensen over om een breder publiek van buiten de wijk mee te trekken. De aankleding van hun winkels is in hun ogen vaak rommelig. Dit zien ze als funest voor de economische ontwikkeling. Er zijn in hun beleving weinig redenen voor vastgoedpartijen en projectontwikkelaars om in de wijk te investeren, ondanks de potentie die ze er ontwaren. Volgens hen moet er daarom vooral aan het imago van de wijk gewerkt worden, zoals een actieve bewoner (33) en tevens ‘wijkentrepreneur’ aangeeft:

“Maar wat we met [onze website] willen bereiken is dat mensen van andere stadsdelen zien van: dat activiteiten aanbod daar is heel groot. En dat ze ook naar onze wijk komen, niet alleen voor activiteiten maar ook voor plekken zoals die kunstenaarskamers en horeca en zo.[...] Met de bewonersgroepen die wat ouder zijn, loopt dat nogal stug, non communicatie eigenlijk. Die dan ook zoiets hebben van: met een website ga je het niet oplossen.”

‘Veiligheid’

Middenklasse ‘nieuwkomers’ in dit onderzoek moeten vaak wennen aan de criminaliteit en overlast in de wijk. Ze wijzen op onveilige situaties door harddrugshandel en vermogenscriminaliteit. Ze hebben in de regel ook weinig behoefte aan contacten met andere mensen in de wijk, waardoor de deviante groepen voor hen vaak onbekend zijn en beschouwd worden als hinderlijk en/of gevaarlijk. Harddrugsgebruikers en alcoholverslaafden vinden ze bijvoorbeeld onvoorspelbaar en buitenlandse mannen zijn in hun optiek geregeld vervelend richting vrouwen op straat. Ze spreken over een “onveiligheidsbesef” dat voor hen weergeeft dat dit meer is dan enkel een gevoel. Zo beschouwen ze drugscriminaliteit en gewelddadige overvallen als een groot probleem voor de wijkveiligheid. Hoewel deze bewoners zelf weinig negatieve ervaringen hebben met criminaliteit en overlast, zijn ze hier op beducht. Ze nemen bijvoorbeeld voorzorgsmaatregelen, zoals een middenklasse bewoner (38) die hier kortgeleden is komen wonen met zijn gezin vanwege de betaalbaarheid van zijn koopwoning:

“Dus je bent er [met de aanwezigheid van criminaliteit] nog wel wat mee bezig. En ja, als ik ’s avonds buiten de auto nog..., want parkeren is een probleem. Ik moet regelmatig ’s avonds om elf uur nog een plekje gaan zoeken voor de auto, dan wacht mijn vriendin ook wel altijd totdat ik terug ben. En dat was in andere wijken niet. Dus ge zijt daar wel wat mee bezig, maar ge integreert dat wel op zo’n manier dat je dat op den duur wel meer onbewust doet.”

Middenklasse bewoners die ingebed zijn in de wijk hebben een meer relativerend perspectief op problemen rond veiligheid. Het onveilige beeld van de wijk is in hun ogen niet terecht en vooral onhandig voor haar aantrekkingskracht. Specifieke problemen overschaduwen in hun ogen de kwaliteiten. Ze nuanceren veiligheidsproblemen door deze te vergelijken met sociaaleconomisch kwetsbaardere en meer gesegregeerde wijken van Brussel waar deze problemen volgens hen veel groter zijn. Ook specificeren ze onveiligheid als een probleem rond harddrugsoverlast op concrete plaatsen binnen de wijk. Ze hebben moeite met bewoners die in hun ogen te veel aandacht vragen voor veiligheidsproblemen, zoals een bewoners- en ondernemersvereniging met een cultureel conservatief perspectief. Extra negatieve beeldvorming over criminaliteit en overlast in de media heeft in hun ogen vooral negatieve effecten op de ontwikkelingskansen van de wijk. Ze wijzen op het belang van contextinformatie om veiligheidsproblemen beter te kaderen dan nu vaak het geval is. Er heerst volgens deze bewoners vooral angst voor 'het onbekende'. Voor deze bewoners zijn sociaal deviante personen ook minder bedreigend. Zo ervaren ze jongeren op straat bijvoorbeeld niet als bron van onveiligheid(gevoelens). Hun leeftijd, ondernemende levensstijl en kennis over jongerenculturen spelen daar onder andere een rol in. Ze hebben tevens meer interesse in deviante performances en zijn meer bereid de symboliek erachter te ontdekken, zoals de actieve bewoonster (33) met een eigen blog over de wijk. Zij verdiept zich in jonge bewoners die zich hier via rapmuziek en graffiti manifesteren:

“Wij hebben problemen, absoluut, maar dat is ook weer relatief. Want wij hebben Bagdad 2060 hè. Daar zie je hier soms graffiti van op de muur. Dus ik ga zoeken van: wat is dat nu precies? En die maken dus filmpjes op YouTube met hun brommertjes en rapmuziek. Dat is jongerencultuur hè: dat rappen, dat taggen [graffiti bestaande uit een 'bijnaam']. Het fascineert mij wel die Bagdad 2060. Je moet dat niet overdrijven, maar het is soms wel op het randje.”

‘Politiek en beleid’

Ook bewoners met een economisch progressief perspectief zijn in dit onderzoek vaak kritisch op de politiek. Ze hebben het gevoel dat de politiek-bestuurlijke daadkracht tekortschiet. Ze bekritiseren de staatsstructuur in België en benoemen fricties tussen de Vlaamse en Waalse regeringen die negatieve invloeden hebben op handelingsmogelijkheden van lokale overheden, zoals over de aanscherping van asielprocedures en aanpak van illegaliteit. Daarnaast speelt voor hen mee dat de coördinatie tussen de verschillende lokale en bovenlokale overheidsdiensten in hun ogen te wensen overlaat om problemen in de wijk effectief aan te kunnen pakken. Voorbeelden zijn het niet uit kunnen zetten van mensen zonder verblijfsstatus en het niet aan kunnen pakken van winkeliers die zich bijvoorbeeld schuldig maken aan belastingontduiking. Ze hebben tevens twijfels over lokale politici die in hun ogen vaak niet handelen in het belang van burgers maar op basis van eigen electorale belangen, zoals de 37-jarige bewoner stelt:

“[Politici willen zich] profileren hè. Die zijn nu al projecten aan het zoeken, waarmee ze kunnen uitpakken tijdens campagnes en zo. Dus het is ook dikwijls moeilijk om het onderscheid te maken. Je spreekt met een politicus over een bepaald project en je weet niet: is hij nu geïnteresseerd omdat hij dat kan gebruiken voor zichzelf, voor zijn campagne, om achteraf een plan voor uit te tekenen of is dat echt interesse in de problematiek?”

Vanuit dit perspectief hebben bewoners ook moeite met de wijze waarop de lokale overheid omgaat met burgers. Hun gevoel is dat ze veel op afstand worden gehouden en vooral mee mogen doen met projecten die de stad initieert en coördineert. Ze ervaren in beginsel weinig vertrouwen in bewoners met eigen ideeën en initiatieven, zoals bewoners die op eigen kosten T-shirts ontwikkelen en verkopen om de wijk te promoten. Ook zijn er bewoners die zelf websites ontwikkelen om haar in kaart te brengen en te ‘verkopen’. Ze vinden dit eigenlijk een rol van de stad. Dit soort initiatieven vallen volgens hen op den duur stil, doordat ze vaak zonder financiële ondersteuning van de overheid moeten draaien op vrijwilligers. Initiatieven worden soms omarmd door de lokale overheid, zoals een marketingcampagne rond twee aangestelde ‘wijkambassadeurs’ en het laten plaatsen van borden met universele pictogrammen van gedragingen die niet langer getolereerd worden. Het is in de beleving van deze bewoners echter (nog) geen vaste praktijk dat de stad samenwerkt met burgers.

Binnen dit economisch progressieve perspectief domineert de progressieve benadering van veiligheid maar sommige van deze bewoners kunnen zich vinden in een meer rechts-conservatieve aanpak van extra toezicht en handhaving. Ze bekritisieren politici en bestuurders op een gebrek aan moed. Ze wijzen naar leden van progressieve partijen die, in hun ogen uit angst voor extreemrechts, veel te lang terughoudend zijn geweest in het benoemen van problemen rond etniciteit en criminaliteit. Hun onvrede is niet zozeer ingegeven door revanchisme – zoals onder cultureel conservatieve bewoners – maar vooral door negatieve impact van (gevoelens van) onveiligheid op de uitstraling en verkoopbaarheid van de wijk. Ze verwachten een consequenter overheidsoptreden tegen onder meer drugsdealers en malafide ondernemers die de kwaliteit van de wijk en ook de waarde van hun eigen woning naar beneden halen. Ze wijzen daarnaast op niet (goed) functionerende toezichtcamera’s en ineffectieve (aangekondigde) controle- en handhavingsacties. Ook binnen dit perspectief zijn er bewoners die sympathie hebben voor het investeren in sociaal contact en verbinding. Deze ‘nieuwe stedelingen’ zijn echter tegelijkertijd kritisch op een, in hun ogen, te paternalistisch sociaal beleid dat bewoners dwingend aanspoort om met elkaar op te trekken⁵⁰⁵, zoals een bewoner (39) die hier niet alleen voor een betaalbare koopwoning maar ook voor de anonimiteit naartoe is gekomen:

⁵⁰⁵ Dit roept gedachten op aan het concept van een hechte en homogene ‘urban village’ van Herbert Gans (1962) waar tegenwoordig ook veel bewonersinitiatieven in stadswijken op gestoeld zijn om de anonimiteit en afgenomen sociale controle tegen te gaan. Andere auteurs zetten hier echter vormen van moderne lossere sociale verbanden tegenover (vgl. Blokland-Potters, 1998; Soenen, 2002).

“Ik ben geen fan van Opsinjoren. In mijn eigen straat ga ik niet graag naar Opsinjoorfeesten en ik ben ook niet zo’n fan van veel van die communicatie van ‘Kerstmis, iedereen feest mee’. Heb je die affiches gezien? Nu ‘Start Run: iedereen moet lopen’. Ja zeg, iedereen moet lopen. Laat me gerust hè. Een stad is niet een dorp hè. Dat is niet het dorp waar ge geboren zijt voor de meesten. Ook niet voor de meeste ‘witten’ hè.”

Vanuit dit perspectief zijn bewoners het vooral eens over het sociaaleconomisch ontwikkelen van de wijk. Ze pleiten voor het meenemen van bestaande ondernemers en bewoners in dat proces, zoals een bewoner die ook aan enkele niet-westerse ondernemers winkelruimtes verhuurt binnen de wijk en hen verplicht om *“kwalitatief te ondernemen”*.⁵⁰⁶ Deze bewoners signaleren dat de lokale overheid vooral kiest voor prestigieuze projecten zonder na te denken over de verbinding hiervan met de rest van de wijk, zoals het installeren van een designcentrum op een plek met bovengemiddelde armoede en criminaliteit. Ook laat de lokale overheid in hun ogen kansen liggen rond wijkpromotie, zoals haar niet mee te nemen bij het plaatsen van wegwijspaaltjes voor toeristen en dagjesmensen en het, in hun ogen, te weinig communiceren over wijkkwaliteiten en -ontwikkelingen (o.a. het nieuwe stadspark).



Designcentre Korte Winkelhaakstraat

⁵⁰⁶ Onder deze respondenten leeft dus ook steun voor meer sociaal insluitende sociaaleconomische opwaardering (vgl. Lees, 2008).



Van Wesebekestraat, 2011



Rotterdamstraat, 2016



Van Goghplein, 2016



Dambruggestraat, 2016

7.6.4 Gemengd (niet-westers) perspectief

De wijk kent een grote etnische diversiteit (zie hfst. 3). Dat is ook ondervonden tijdens het veldwerk.⁵⁰⁷ De focus ligt hierbij vooral op bewoners van niet-westerse origine die zichtbaar en actief zijn in de wijk, bijvoorbeeld als vrijwilliger bij een buurthuis, als ouder van hun kinderen en als leden van diverse etnisch-culturele en religieuze verenigingen. Ze zijn onderdeel van de sociale dynamiek van de wijk en haken soms ook aan bij 'witte' bewonersnetwerken. Hun perspectief bevat vooral elementen uit de eerste twee 'gevestigde' perspectieven: het 'cultureel conservatief' en 'cultureel progressief perspectief'.

'De wijk'

Bewoners met dit perspectief zijn in eerste instantie overwegend positief over de wijk. Ze wijzen op betaalbare particuliere huurwoningen vergeleken met andere wijken in de stad en zetten hun wijk daarbij overigens geregeld af tegen hogere statuswijken, zoals het sociaaleconomisch opgewaardeerde 'Zuid'. Ook waarderen ze de nabijheid van voorzieningen, zoals mogelijkheden voor het openbaar vervoer, de vele kleine winkeltjes en de activiteiten en evenementen in de buurt (o.a. de 'Zomer van Antwerpen'). Het is overigens opvallend dat een deel van deze bewoners in de praktijk maar beperkt gebruik maakt van deze culturele voorzieningen en activiteiten. Dit heeft vaak verschillende redenen, zoals een gebrek aan tijd wegens andere verplichtingen (b.v. familie en werk), het niet op de hoogte zijn van dit activiteitsaanbod van culturele verenigingen en welzijnsorganisaties, en andere typen bewoners die daar in hun optiek vooral komen (b.v. *"luidruchtige jongeren"*). Deze mensen gaan vooral naar openbare voorzieningen, zoals de vele speelpleintjes en/of de wekelijkse markt. Daarnaast zijn er bewoners met een breder sociaal netwerk. Zij bezoeken diverse sociale ontmoetingsplekken in de wijk, zoals het buurthuis⁵⁰⁸ en/of één van de verschillende moskeeën. Vanuit dit perspectief is vooral de sociale samenhang binnen die sociale netwerken en de levendigheid van de wijk een kwaliteit ten opzichte van rustige buitenwijken. Een voorbeeld is een Vlaamse tot de islam bekeerde bewoner (36):

"Ik zou de drukte en dat hectische niet kunnen missen denk ik. Mijn zus woonde hiervoor in Boom.⁵⁰⁹ Heel rustig. Ik ging daar dood. Daar heb je echt het idee dat je de enige bent op de wereld als je daar buitenkomt. Hier is altijd wel ergens iets te doen en je ziet altijd mensen. Het sociale aspect hier in de buurt is geweldig hè."

Er zijn ook de nodige pijnpunten te ontwaren binnen dit perspectief van niet-westers respondenten, welke in verschillende opzichten vergelijkbaar zijn met die van 'gevestigde autochtone bewoners'. Zo hebben ze geregeld klachten over de kwaliteit van hun woning, zoals

⁵⁰⁷ In het onderzoek is vooral contact geweest met 'gevestigde' migranten, zoals met een Marokkaanse en Turkse achtergrond.

⁵⁰⁸ Ze zijn hier geregeld ook als vrijwilliger actief, zoals het helpen bij de ontvangst van bezoekers, taallessen en buurtactiviteiten.

⁵⁰⁹ Dit is een kleine plaats van ongeveer 17.000 inwoners in de provincie Antwerpen.

slechte ontluchting en isolatie. Het gevolg is dat deze woningen in hun beleving vaak koud, gehorig en ongezond zijn. Deels wijzen ze op particuliere ‘huisjesmelkers’ die hun panden in hun ogen laten “*verkrotten*”, maar ook op de sociale huisvestingsmaatschappijen die in hun optiek tevens minimaal investeren in onderhoud en alle reparatie- en renovatiekosten stevast doorberekenen aan de huurder. Daarnaast valt hen de leefkwaliteit, vooral in diverse grotere sociale wooncomplexen, geregeld tegen. Respondenten wijzen op de grote hoeveelheid gezinnen op een kleine ruimte, de aanwezigheid van kinderen en jongeren die op het binnenplein voor overlast zorgen en de conflicten die volgens hen vaak het gevolg zijn van de etnische diversiteit en gebrek aan onderlinge acceptatie.

Tevens zijn bewoners binnen dit perspectief kritisch op de kwaliteit van de scholen. Ze zijn zich bewust van het belang van goed onderwijs voor de toekomst van hun kinderen en signaleren een gemiddeld laag onderwijsniveau. Ze wijten dit aan de concentratie van buitenlandse kinderen en de kwaliteit van het onderwijzend personeel. Verschillende respondenten hebben hun kinderen buiten de wijk op school gedaan op, naar hun overtuiging, beter aangeschreven basis- en middelbare scholen. Bewoners van niet-westerse origine met een langere vestigingsduur signaleren vanuit dit perspectief – net als ‘autochtone achterblijvers’ – economische achteruitgang, zoals een minder gevarieerd winkelaanbod en het duurder worden van panden. Daarnaast is de etnische diversiteit sterk toegenomen sinds de jaren negentig van de vorige eeuw. Ze zien dit als een probleem voor de sfeer en uitstraling van de wijk. In die zin lijken deze sociaal actieve niet-westerse bewoners veel op autochtone bewoners met een cultureel conservatief perspectief. Ze identificeren zich sterk met de wijk en zien soms met lede ogen aan hoe andere ‘nieuwkomers’ deze, in hun ogen, geregeld een slechte naam bezorgen als gevolg van onaangepast gedrag. Ze halen voorbeelden aan van onzedelijk gedrag richting vrouwen, urineren in de openbare ruimte, het weggooien van restafval op straat en vormen van agressie tegen medebewoners. Er is onder deze bewoners met een niet-westerse achtergrond geregeld sprake van ‘ethnic othering’, waarbij ze vooral het gedrag van medebewoners met een andere etnische achtergrond bekritisieren. Ook zij focussen hierbij op de ernstigste uitwassen binnen die groepen en koppelen deze gedragingen vooral aan culturele achtergronden en een daarbij behorend gebrek aan normen rond fatsoen en respect.⁵¹⁰ Een voorbeeld hiervan is een ‘gevestigde’ bewoner (49) van Marokkaanse komaf die zich vooral stoort aan Oost-Europeanen die hier, volgens hem, regelmatig overlast veroorzaken:

“Sinds dat eind jaren tachtig de Berlijnse Muur is gevallen, zijn toen de problemen gekomen. Ik heb twee huizen naast mij Oost-Europeanen gehad. Daar hoorde je om twee uur ’s nachts lawaai, dansen, muziek. Kinderen die elke dag schreeuwden. [...] Die mensen [Kosovaren]

⁵¹⁰ Ook hier komt de ‘othering’ van de etnisch ‘ander’ op basis van moraliteit en reinheid weer naar voren (vgl. o.a. de buurtstudie van Karn (2007) die de ideeën van antropologe Mary Douglas rond processen / rituelen van ‘purificatie’ en ‘gevaar’ toepast op haar veldonderzoek).

zijn ook niet verlegen. Ik snap ook niet hoe die mensen leven. Dat kan ik me niet voorstellen. Ze schamen zich nergens voor. Er gaan twintig mannen en vrouwen in een woning op een matras liggen? Die mannen zijn niet beschaamd voor zoiets. En als ze een woning huren, dan zit daar op een gegeven moment dertig man binnen.”

Ook binnen niet-westerse ‘gemeenschappen’ vindt ‘othering’ plaats, zoals door een bewoonster (27) van Marokkaans-Arabisch origine die onderscheid maakt met een ander type Marokkanen in de wijk:

“Bij ons willen ouders ieder kind ook een goede opvoeding geven, terwijl bij Berbers heb je kans dat de helft van een gezin op het slechte pad is. Als je niet zoveel kinderen goed kunt opvoeden, baar ze dan ook niet. Zij geven de hele Marokkaanse gemeenschap een slechte naam. [...] Wij [Arabische Marokkanen] spreken dingen uit. Wij communiceren in plaats van dat het kan oplopen. Bij hen [Berbers] is het slaan in plaats van communiceren. Zij beginnen niet met communiceren. Zij beginnen meteen met er op kloppen [slaan], zal ik maar zeggen. Helaas dat ik het zo moet zeggen.”

Bewoners in dit onderzoek wijzen daarbij regelmatig op gespannen verhoudingen tussen verschillende etnische groepen in de wijk. Ze halen voorbeelden aan van ruzies tussen ouders die zich bemoeien met elkaars spelende kinderen en vormen van woonoverlast. Ten aanzien van hun Vlaamse autochtone medebewoners zijn ze overwegend mild in hun oordeel.⁵¹¹ Binnen hun straat voelen, vooral de al langer gevestigde, bewoners van niet-westerse origine met dit perspectief zich meestal prettig en vertrouwd met hun Vlaamse buren. Ze ervaren met name buiten hun eigen straat en wijk vormen van argwaan, wantrouwen en discriminatie. Dit geldt vooral voor bewoners met een moslimachtergrond die zich door actuele incidenten met moslimextremisten en mediaberichtgeving steeds negatiever bekeken voelen.⁵¹²

‘Veiligheid’

Het beeld van veiligheid in dit perspectief van bewoners van niet-westerse origine is in deze studie overwegend negatief. Verschillende vormen van criminaliteit en overlast worden aangehaald om dit te benadrukken, zoals berovingen, geweld en drugscriminaliteit. Er spreekt uit de interviews en informele gesprekken ook weinig geloof in een toekomst zonder veiligheidsproblemen. Desalniettemin zijn er ook verschillen in de beoordeling van de lokale veiligheidssituatie. In de eerste plaats zijn hier bewoners die het idee hebben dat deze onder druk staat en zal blijven staan. Ze wijzen, naast hun eigen waarnemingen en ervaringen in de wijk, vooral op mediaberichten en verhalen over slachtofferschap van andere mensen. Met name vrouwen met een niet-westerse origine vinden het ‘s avonds laat en ‘s ochtends vroeg

⁵¹¹ Dit wijkt af van beeldvorming over ressentiment richting ‘allochtonen’ onder de Vlaamse bewoners in deze wijk.

⁵¹² Respondenten verwijzen naar de aanslagen in Parijs eind 2015 en de aandacht voor een organisatie als Sharia4Belgium.

onprettig om alleen over straat te gaan. Ze meten dit onder meer af aan harddrugsgebruikers en bedelaars op straat, zoals een bewoner (38) van Turkse origine:

“Ja, ik ben bang dat ik misschien bewusteloos geslagen wordt om dan beroofd te worden. Ja, ik hoor veel slechte dingen over mensen die beroofd zijn en mensen die doodgeschoten zijn in Antwerpen Noord en zo.”

Daarnaast hebben ze tevens regelmatig last van seksuele intimidatie door ‘buitenlandse’ mannen, die vooral als hinderlijk opgevat wordt. Deze vrouwen met een niet-westerse achtergrond spreken hierbij over “vreemdelingen” of “Arabieren” en hebben het dan over mannen met een mediterrane uiterlijk die zich ophouden rond theehuizen en andere horeca in de wijk. Ze proberen dit soort plekken zoveel mogelijk te vermijden, te meer daar de lokale politie er ook weinig tegen zegt te kunnen doen.

Hun zorgen over de wijkveiligheid spitsen zich binnen dit perspectief vooral toe op kinderen en jongeren, vooral onder bewoners die zelf een gezin hebben. Meer dan voor hun eigen veiligheid vrezen ze geregeld voor die van hun kinderen, soms in relatie tot verkeersveiligheid maar vooral in relatie tot een mogelijke negatieve invloed van deviante leeftijdsgenoten. Deze bewoners schetsen regelmatig een beeld van jeugdigen (“*wanna be straatgangstertjes*”) die steeds brutaler en extremer worden in hun gedrag. Ze wijzen op kinderen die geen respect meer hebben voor autoriteiten, zoals medewerkers van de lokale politie en van de huisvestingsmaatschappij. Daarnaast signaleren ze hun betrokkenheid bij overlast (b.v. blowen, lawaai maken en het provoceren van bewoners) en criminaliteit (o.a. vernielingen, mishandelingen, berovingen en het verkopen van drugs). Vanuit dit perspectief keuren deze niet-westerse bewoners dit sterk af en ze koppelen dit vooral aan een gebrek aan ouderlijk toezicht en het gemis van een goede opvoeding in grote, vooral buitenlandse, gezinnen. Ook gevaren van radicalisering worden regelmatig genoemd door verschillende respondenten. Hierbij verwijzen ze naar ronselpraktijken in de wijk van een fundamentalistische islamitische groepering.⁵¹³ In de verhalen van de respondenten komt regelmatig terug dat ze hun eigen kinderen weinig alleen buiten laten spelen in de wijk en zoveel mogelijk met hen meegaan naar speelpleintjes en het openbare park.

Daarnaast signaleren niet-westerse bewoners tevens veiligheidsverbeteringen. Zij plaatsen criminaliteit en overlast bijvoorbeeld meer in hun ruimtelijke context en de tijd. Ze specificeren waar die fenomenen vooral plaatsvinden en halen periodes aan waarin deze overlast in de wijk groter was, zoals de Marokkaanse bewoner (49) die hier ook als straat-vrijwilliger actief is:

⁵¹³ Verschillende bewoners vertellen dat ze mannen in witte djellaba's in de wijk hebben gezien die jongeren op straat benaderden. Achteraf bleek dit om leden van de inmiddels opgeheven radicale moslimorganisatie Sharia4Belgium te gaan.

“Dat was rond 2000. Toen stonden hier allemaal hagen en boompjes en de kinderen die kropen daar allemaal onder, terwijl daar allemaal drugsspuiten in werden gegooit. En toen waren er hier ook nog geen poorten. Dus daar werd vroeger van alles gedaan hè en kon je uw kinderen daar niet zomaar naar toe laten gaan. We hebben toen aan de gemeente gevraagd om daar poortjes te zetten. En sindsdien zijn die vanaf de avond dicht en die gaan in de ochtend om zeven uur weer open. Die drugsoverlast is nu [2016] heel veel verminderd. Die drugsbandieten zijn er nu niet meer. Het kan zijn dat die naar ergens anders verhuisd zijn, dat weet ik niet.”

Ook een Afrikaanse wijkpastoor, die bewoners en ondernemers van Afrikaanse origine ontvangt, stelt dat hij van hen hoort dat met name geweldsdelicten de laatste tien-twaalf jaar [2004–2014/2016] sterk zijn afgenomen. Vanuit dit perspectief geven niet-westerse bewoners aan dat criminaliteit komt en gaat. Recent is er bijvoorbeeld een periode geweest waarin ineens een groep Marokkanen zonder verblijfsvergunning in de wijk opdook om aangehouden harddrugsdealers te vervangen.⁵¹⁴ In sommige gevallen zijn respondenten betrokken geweest bij het verjagen van deze personen. Het valt tevens ten aanzien van andere criminaliteit- en overlastproblemen op dat bewoners van niet-westerse origine geregeld zelf orde op zaken stellen. Ze halen situaties aan waarin ze overlastgevend medebewoners op dreigende toon hebben laten weten dat ze hun gedrag niet langer tolereerden en er niet voor terug zouden deinzen om hen zelf aan te pakken. Deze bewoners stellen dat een bemiddelende benadering vaak niet genoeg helpt. Tevens hebben ze het gevoel dat zij door hun eigen afkomst serieuzer worden genomen door ‘overlastgevers’ van buitenlandse origine dan autochtone bewoners en professionals.

‘Politiek en beleid’

Bewoners met een niet-westerse achtergrond die hun plek proberen te verwerven in de wijk, zijn niet positief over de lokale overheid. Ze hebben hun twijfels over de interesse en betrokkenheid bij hun wijk. Een veelgehoord commentaar onder deze respondenten is vooral de beperkte zichtbaarheid van lokale politici, met name buiten verkiezingstijd. Ze irriteren zich ook regelmatig aan het feit dat hen persoonlijk weinig wordt gevraagd over hun wijkbeleving en wat er beter zou kunnen. Ze hebben het gevoel dat het eigenlijk niet uitmaakt wat zij vinden en zijn niet snel geneigd om via andere kanalen hun mening te geven, zoals via bevolkingsenquêtes. Deze bewoners zijn meestal weinig bezig met lokale politiek en geven aan dat ze vaak geen idee hebben wat de overheid aan het doen is. Ze betreuren dat politici, in hun optiek, vooral negatief spreken over de wijk, zoals een bewoonster (47) met Kaapverdische ‘roots’:

⁵¹⁴ Gazet van Antwerpen, 11-8-2011, ‘Winkeliers gaan met drugsdealers op de vuist’ en Knack.be, 11-8-2011, ‘Straattoorlog in de Seefhoek’.

“Dat politiciers zich zo negatief uitlaten over de wijk, dat snap ik niet zo goed. Ik bedoel: natuurlijk is er criminaliteit hier, maar dat is er overal. Maar ik ben niet zo met politiek bezig eigenlijk, omdat ik toch denk dat het niet zoveel verschil maakt wat wij zeggen of doen.”

Ook een Turks-Nederlandse (42) bewoner die hier vooral vanwege een gunstigere wet- en regelgeving (o.a. belastingvoordelen) een eigen shoarmazaak is begonnen, beklaagt zich over het stadsbestuur:

“De overheid doet niets aan de wijk. Ik heb de burgemeester hier nog niet één keer gezien.”

Vanuit dit perspectief wordt met een dubbel gevoel gekeken naar het optreden van diverse lokale bestuurders. De voormalige sociaaldemocratische burgemeester wordt bijvoorbeeld geprezen om zijn fysieke, economische en sociale investeringen in de wijk.⁵¹⁵ Maar ze verwijten hem tevens dat hij zijn laatste verkiezingsbeloftes niet is nagekomen, zoals het realiseren van extra sociale activiteiten en het opkomen voor kwetsbare groepen.⁵¹⁶ De huidige rechts-populistische burgemeester wordt echter sterker bekritiseerd. Hierbij spelen twee aspecten een centrale rol in de interviews. In de eerste plaats hebben respondenten grote moeite met diens publieke uitspraken over specifieke groepen van niet-westerse afkomst.⁵¹⁷ Ze vinden dit vooral vervelend en onverantwoord binnen een gespannen maatschappelijke klimaat rond etniciteit en veiligheid, zoals een bewoner (49) met Berberse ‘roots’:

“Soms denk je dat dat kan ontploffen. Gelijk over een tijd hoe [Bart] De Wever sprak over Berbers, van ‘dat is het gevaarlijkste van allemaal’. Allez, dat zeg je toch niet zo in de media. En dan achteraf moest hij zich dan excuseren. Maar ja, dan is dat al te laat hè.”

Daarnaast hebben deze niet-westerse bewoners kritiek op sociaaleconomische maatregelen die veel mensen in de wijk financieel raken, zoals extra lokale belastingen op energiegebruik. Daarnaast zijn verschillende sociale voorzieningen inmiddels gesloten als gevolg van een versobering van het lokale sociaal beleid onder een overwegend nieuwrechts stadsbestuur. Tevens zijn ze teleurgesteld in de, in hun ogen, beperkte effecten van beloofde extra maatregelen tegen criminaliteit en overlast vanuit een ‘zero tolerance’ retoriek. Ten aanzien van veiligheid is er vanuit dit perspectief vooral steun voor een harde aanpak van criminaliteit

⁵¹⁵ In werkelijkheid gaat het hierbij vaak om beleidsbeslissingen die zijn ingezet door zijn voorganger(s) die door de padafhankelijkheid van beleid hun beslag hebben gekregen tijdens zijn legislatuur. Dit geldt overigens ook in sommige gevallen voor het huidige College.

⁵¹⁶ In aanloop naar lokale verkiezingen publiceert hij een pamflet over een strenger en meer voorwaardelijk sociaal beleid.

⁵¹⁷ Burgemeester Bart de Wever (N-VA) benoemt in het actualiteitenprogramma Ter Zake (21-3-2015) Berberse Marokkanen als een groep waarover negatieve attitudes vanuit de samenleving bestaan en die in zijn lezing vooral het gevolg zijn van hun eigen passiviteit.

en overlast. Net als autochtone bewoners met een cultureel conservatief perspectief geloven ook veel niet-westerse bewoners in dit onderzoek dat vooral meer toezicht, handhaving en bestraffing een afschrikwekkende werking heeft. Ze zijn tevens ontevreden over de beperkte bereikbaarheid van de politie en wijzen op de afgenomen openingstijden van het politiebureau in de wijk. Ook stellen ze dat het hen vaak te lang duurt of dat er helemaal geen politie komt als bewoners bellen om overlast te melden. De politie die ze er zien, is vaak op weg naar meldingen elders. Deze respondenten zien te weinig preventieve aanwezigheid van de lokale politie. Een uitzondering zijn de ‘wijkagenten’ die ze langs deuren zien gaan maar die vooral een administratieve taak hebben, zoals het bezorgen van gerechtelijke stukken. Daarnaast hebben niet-westerse bewoners regelmatig hun twijfels over de integriteit van de politie. Zo wijzen ze op situaties waarin politiemedewerkers misbruik maken van hun macht richting kwetsbare groepen, zoals personen zonder geldige verblijfsvergunning.⁵¹⁸ Tevens bekruipt hen soms het gevoel dat jongeren, met name die van niet-westerse origine, geregeld anders worden behandeld, zoals de van origine Vlaamse bekeerlinge (36) die getrouwd is geweest met een Marokkaanse man:

“En er zijn ook veel politieagenten die Marokkaanse jongeren viseren [lastig vallen] en zo. Dat gebeurt ook wel veel bij ons in de straat. Er is dan een groentewinkel. Als nu bijvoorbeeld een Belgisch manneke een appel pikt en er loopt toevallig een Marokkaans manneke naast, dan zal die Marokkaan het altijd gedaan hebben hè. Of als ze rustig op het pleintje zitten babbelen, dan komt de politie vaak het plein op om te zeggen: ‘niet samenscholen’ of ‘wat zijn jullie van plan’. En die mannekes zeggen dan ‘we zitten hier alleen maar; we hebben toch niets gedaan’. En dan krijgen ze te horen van: ‘niet te brutaal hè’. En de meeste Marokkaantjes zijn ook heethoofden, dus dat loopt al snel uit de hand hè.”

Daarnaast heeft ze het idee dat ze zelf ook geregeld anders behandeld wordt door hoe ze zich kleedt:

“Als je het politiebureau binnenstapt met een hoofddoek heb je al vaak van: echt gehoord ga ik hier niet worden. Dat komt gewoon door de algemene houding daar op kantoor. Dat ze zo hun oogleden optrekken naar elkaar, zo van: daar heb je er weer één met een sjalleke [‘sjaaltje’].”

Ten slotte zijn bewoners van niet-westerse origine vanuit dit gemengde perspectief kritisch op een, in hun ogen, gebrek aan voldoende investeringen in de bestrijding van armoede en kwetsbaarheid in de wijk. Ondanks de komst van enkele nieuwe voorzieningen als de

⁵¹⁸ Zie berichten over vermeende afpersing van illegalen door vier politiemedewerkers in de wijk (Gazet van Antwerpen, 16-3-2016, ‘Vier Antwerpse agenten opgepakt voor gewapende diefstallen en afpersing’; De Morgen, 17-3-2016, ‘In Antwerpen geldt de wet van de sheriff’).

bibliotheek en een nieuw openbaar park, vinden ze dat er nog steeds te weinig omgekeken wordt naar het verbeteren van de leefkwaliteit voor minder kapitaalkrachtige bewoners. Vooral op het vlak van sociale activiteiten ervaren ze een tekort aan investeringen om het samenleven tussen allerlei culturen hier in goede banen te leiden, zoals buurtbarbecues en -feesten. In hun beleving gebeurden die activiteiten tot enkele jaren geleden meer dan tegenwoordig [2015–2016] nog het geval is. In dat kader juichen ze het vooral toe als er weer meer oorspronkelijke ‘Belgen’ in de wijk zouden komen wonen om de etnische en sociaaleconomische balans te herstellen. Niet-westerse bewoners die betrokken zijn bij hun wijk hebben in dat opzicht weinig problemen met de komst van nieuwe jonge middenklasse gezinnen. Tegelijkertijd vragen ze echter aandacht voor het behoud van betaalbare en kwalitatief goede woningen voor de grote groep mensen die weinig te besteden hebben. Ook hier valt een verschil te zien binnen dit perspectief. Vooral bewoners van niet-westerse origine met meer economisch, cultureel en sociaal kapitaal waarschuwen om niet alleen goedkope sociale huurwoningen bij te bouwen, omdat dit de concentratie van sociale problemen versterkt en weinig mogelijkheden biedt voor een krachtige wijk. Door opwaartse mobiliteit (o.a. door studie, een carrière en/of gespaard geld) hanteren ze op dit punt soms dus een meer economisch progressief perspectief, zoals de bewoonster (26) van Marokkaanse komaf die vanuit een sociaal wooncomplex recent naar het rustigere Deurne is verhuisd met haar echtgenoot na hier heel haar leven gewoond te hebben:

“De stad is onder andere bezig met nieuwe woonerven die ze ook echt multicultureel willen houden. En dat maakt het natuurlijk ook gezelliger en aangenamer. Maar dan ga de weer al maken, zoals we het hier nu al hebben. Dan heb ik het over sociale woningen. Er komen van dat soort woningen bij, maar het nadeel zal zijn dat ze op die manier wel een volgende [concentratieplek] maken. [...] Het multiculturele moet wel een beetje veranderd worden hier. Er moeten ook meer Vlaamse bewoners bij. Niet dat er op een plek maar één of misschien twee Belgen wonen. Het woord zegt het zelf al: multicultureel. Maar je kunt ze nu op [een plek als deze] op één hand tellen. Dat geeft ook een negatief beeld aan de wijk.”

7.6.5 Ambivalent jongerenperspectief

Het jongerenperspectief gaat hier vooral over jongeren met een Marokkaanse en Turkse achtergrond. Zij vormen de meest zichtbare groepen in het straatbeeld, het jongerenwerk en het verenigingsleven in de wijk.⁵¹⁹ Hierbinnen is onderscheid te maken tussen een ‘straat- en een middenklasse perspectief’.

⁵¹⁹ Er zijn onder andere ook jongeren met ouders uit Angola, Bulgarije, Kosovo maar ook jonge vluchtelingen, zoals Afghanen en Eritreeërs.

‘De wijk’

Jongeren zijn in de regel positief over de wijk. Ze vinden deze vaak een slechtere naam hebben dan zij in hun ogen verdient. Ze vertellen bijvoorbeeld over vriendjes van buiten de wijk die vroeger niet bij hen thuis durfden te komen. Ze zijn zelf vaak gewend aan onder andere de drukte, het straatbeeld en de culturele diversiteit en ze waarderen vooral de levendigheid, zoals de sfeer in enkele winkelstraten. Er zijn volgens hen altijd mensen op straat die ze kennen. Ontmoetingsplekken in de wijk vormen voor hen een openbare huiskamer, zoals verschillende pleintjes waar samen gehangen en gesport kan worden en de voorzieningen die er voor jongeren zijn. Ze zouden niet snel in een rustigere wijk willen wonen op dit moment. Ze zouden zich daar in hun beleving maar vervelen, zoals een jonge bewoner (17) van Marokkaanse afkomst die veel op straat komt ook aangeeft:

“Ik vind het daar leuk om te wonen. Liever dan in een stille buurt. Kijk, als ik hier naar buiten ga, dan heb ik hier sowieso altijd iets te doen. Woonde ik nu in een stille buurt, Berchem of zo, wat ga ik doen? Ik ga naar buiten, maar daar is niets te doen. Dan bleef ik heel mijn leven thuis. Nee. Ik wil in een buurt wonen waar leven is. Waar gij naar buiten gaat. Waar gij mensen ziet. Waar gij vrienden hebt. Snap je?”

Jongeren waarderen de culturele diversiteit. Ze zien de wijk als een plek om te leren samenleven met verschillende culturen, ook al leidt deze diversiteit soms tot onderlinge conflicten.⁵²⁰ Ze hebben door school en op straat contacten met leeftijdsgenoten met andere etnische achtergronden. Er is echter tevens sprake van etnische concentratie onder jongeren, zoals groepen met een exclusief Marokkaanse, Turkse of Koerdische achtergrond. Dit komt mede door familiebanden en de aanwezigheid van culturele verenigingen die specifieke etnisch-culturele groepen trekken. Dit geldt ook indirect voor welzijnsinstellingen die niet etnisch specifiek werken. Vaak hebben zij een bepaalde groep binnen van jongeren die elkaar kennen en een etnische achtergrond delen. In het straatbeeld en binnen sociale voorzieningen zijn hun ‘Belgische’ leeftijdsgenoten afwezig. ‘Autochtone’ kinderen en jongeren zijn vooral actief binnen meer ‘autochtone’ voorzieningen⁵²¹. Ook op de basisscholen is de etnische mix beperkt. Jongeren met buitenlandse ouders hebben tevens vaak buiten de wijk op school gezeten, vanwege de kwaliteit van de scholen binnen de wijk. Jongeren in dit onderzoek hebben weinig contact met autochtone bewoners. Ze hebben het gevoel dat deze, vooral oudere ‘witte’ Vlamingen, bang voor hen zijn en achter hun rug over hen praten.⁵²² Jongeren maken onderscheid tussen hoe ze nu en in de nabije toekomst naar de wijk kijken. Wanneer ze later kinderen zouden krijgen, vinden ze die geen geschikte plek om hen in op te

⁵²⁰ Een voorbeeld zijn gewelddadigheden tussen Turken en Koerden in de Van Kerkhovenstraat in het najaar van 2011.

⁵²¹ De Vlaamse scouting- en toneelverenigingen zijn een voorbeeld van een overwegend exclusieve ‘autochtone’ aangelegenheid.

⁵²² Elias & Scotson (1965) hebben in hun klassieke buurtstudie al laten zien hoe roddelen over de ‘ander’ onderdeel is van sociale uitsluiting.

voeden. Zo wijzen ze op de kwaliteit van de woningen die vaak klein en slecht onderhouden zijn. Daarnaast vinden ze de etnische diversiteit voor hun kinderen negatief, omdat ze daardoor te weinig in aanraking zullen komen met 'Belgen'. Ook kunnen kinderen er voor hun gevoel niet zomaar buitenspelen door het drukke verkeer en de criminaliteit. Ten slotte zijn ze deze levendigheid zelf vaak beu als ze wat ouder zijn, zoals een studerende jongen (21) van Turkse origine die hier al heel zijn leven woont:

"Tot een paar jaar geleden zei ik altijd dat ik in Antwerpen Noord zou blijven wonen. Toen dacht ik van: als ik hier buitenstap, dan zie ik sowieso een bekende. Dat vond ik toen echt heel belangrijk. Maar als ik kinderen ga hebben... misschien is het dan beter om naar een rustigere plek te gaan. Hier is het overal echt krap en druk: veel verkeer, nauwe straten, veel volk op straat, nachtlawaai ook."

'Veiligheid'

Jongeren in dit onderzoek hebben over het algemeen een ambivalent perspectief op veiligheid. Op het eerste gezicht hebben ze weinig problemen met criminaliteit, overlast en deviantie in de wijk. Ze voelen zich er niet snel onveilig. Ze zijn vertrouwd met de fysieke kenmerken, het buurtleven en de aanwezigheid van drugshandel en -gebruik. Ze nuanceren het drugsprobleem bijvoorbeeld door te wijzen op specifieke plekken in de wijk waar dit voorkomt: vaak pleintjes waar dealers makkelijk weg kunnen komen en hun drugs goed kunnen verstoppert. Voor jongens die zelf leeftijdsgenoten kennen die betrokken zijn bij drugshandel en inbraken, zijn criminaliteit en overlast meestal minder bedreigend. Het gaat vaak om personen waar ze zelf mee zijn opgegroeid, op school hebben gezeten en/of mee gesport hebben in hun jeugd. Ze wijzen ook op positieve kenmerken van 'criminele jongeren', zoals hun onderlinge loyaliteit en financiële steun aan anderen die het niet zo breed hebben. Hun basishouding is dat er van de overheid vaak niet veel valt te verwachten voor een beter leven. Ze vinden het niet hun taak om de politie te helpen om criminele jongeren op te laten pakken. Hoewel ze strafbare feiten van anderen afkeuren, en sommige personen vinden doorslaan in hun gedrag (o.a. door drugsgebruik), plaatsen ze criminaliteit en overlast van leeftijdsgenoten in hun sociale en economische context. De eerder genoemde bewoner (17) van Marokkaanse afkomst uit een eenoudergezin – die later ook zelf softdrugs blijkt te verkopen in de wijk – stelt bijvoorbeeld:

"Mijn broer die kan nu moeilijk werken, snap je. Vroeger was hij ook...hoe ga ik dat zeggen? Hij was ook een crimineel, snap je. Die deed ook inbraakjes. Zijn strafblad is zwart. Hij kan moeilijk aan werk komen. Allez, dat is de enige weg voor de meeste werkloze mensen: dealen. Als jij geen werk hebt, waar ga jij dan je geld halen? Dan moet jij zelf je eigen geld maken."

Jongeren van niet-westerse origine verwijzen regelmatig naar discriminatie binnen het onderwijs, omdat buitenlandse kinderen vaker doorverwezen worden naar het beroeps-onderwijs. Daarnaast is er volgens hen discriminatie op de arbeidsmarkt richting jongeren met een niet-Belgische achtergrond. Verhalen over jongeren die succesvol met een Belgische achternaam solliciteren maar met hun eigen naam niet aan de bak komen, spelen hierin bijvoorbeeld een rol. Er zijn echter ook jongeren die de criminaliteit onder jongeren minder eenzijdig benaderen vanuit omstandigheden ('structuur') en ook meer nadruk leggen op eigen keuzes en verantwoordelijkheden, zoals het investeren in studie en werk ('agency'). In hun ogen laten criminele en overlastgevende jongeren in de wijk hun motivatie vaak snel varen. Zij wijzen op factoren als een gebrekkige opvoeding en negatieve groepsdruk vanuit vrienden. Daarnaast spelen films, muziek en media hier volgens hen een bepalende rol in, zoals een jongen (26) van Marokkaanse afkomst die afstand heeft genomen van *"verkeerde vrienden"* naar aanleiding van een, naar eigen zeggen, ongeplande 'betrokkenheid' bij een handtassenroof en nu zelf jeugdwerker is:

"Ja, die gasten van [dat wooncomplex], die smoren [blowen] er op los. Ja, die leven gewoon in hun eigen wereld. Die kijken te veel films of zo. Ja, gewoon dingen stelen, dit, dat. Vooral die kleinere gasten kijken daar ook naar. Die zien wat die oudere gasten doen en die willen zich ook tegenover hen bewijzen en zo creëer je de hele tijd dezelfde groep die zulke dingen doet."

Jongeren die het plegen van criminaliteit resoluut afkeuren hebben vaak een stabielere thuissituatie, een hogere opleiding en/of betere arbeidsmogelijkheden. Zij zijn bezig met school, sport, religie en cultuur. Ze komen tevens minder vaak buiten op de pleintjes, zijn betrokken bij verenigingen, hebben een baantje en/of groeien op binnen gezinnen waarin ouders hen binnenhouden in huis. Ze houden ook zelf vaak afstand van criminele jongeren om hun eigen reputatie te beschermen en contacten met politie te voorkomen, zoals een studerende bewoner (18) van Turkse afkomst. Hij vreest dat hij zelf problemen kan krijgen, als hij dagelijks sociaal contact heeft met jongens die drugs verkopen:

"Ik houd me daar niet mee bezig, want als daar problemen door komen: als ze [de politie] gaan onderzoeken en ik heb een sms naar zo'n persoon [die drugs verkoopt] gestuurd, dan ben ik ook in de fout [gegaan]. Dan zegt de politie van: 'Waarom heb je dat niet op voorhand tegen ons gezegd?' Dan heb ik ook schuld. Daarmee: ik houd me met mijn werk bezig. Ik werk dubbele shifts, want ik wil echt wel hier [in een Turks eethuis van mijn oom] mijn geld verdienen."

In dit onderzoek associëren jongeren van Turkse komaf softdrugscriminaliteit en -overlast vooral met leeftijdsgenoten met een Marokkaanse achtergrond. Ze wijten dit meestal aan

grotere gezinnen en een tekortschietende sociale controle van Marokkaanse ouders op hun eigen kinderen. Dit toekennen van verantwoordelijkheid voor deviant en strafbaar gedrag aan andere etnische ‘groepen’ komt niet alleen bij jongeren met een Turkse afkomst voor, maar het is bij hen opvallend dat ze zich hier zo nadrukkelijk over uitlaten en daarbij hun eigen ‘gemeenschap’ ontzien. Zo associëren ze in de interviews en informele gesprekken ook Midden- en Oost-Europeanen vaak in veralgemeniserende zin met overlast in de wijk. Ze spreken bijvoorbeeld over, in hun ogen, luidruchtig gedrag van deze mensen en koppelen dit expliciet aan hun cultuur, zoals een bewoner (24) en deeltijdstudent van Turkse origine:

“Ja, ik heb nu een aantal andere burens. Ja, vroeger waren dat Belgen en nu zijn dat Kosovaren en Bulgaren. Die kunnen echt muziek open doen tot twaalf uur / één uur ’s nachts. Die kunnen goed drinken en goed roepen. Dat zit gewoon in hun cultuur.”

Bij de beoordeling van andere minderheidsgroepen in de wijk spelen soms onduidelijke verhalen over extreme incidenten een rol, zoals blijkt uit de reactie van de studerende bewoner (21) met Turkse roots:

“Er waren ook wel eens verhalen dat er kinderen gekidnapt waren, ontvoeringen. Maar dat was dan vooral door mensen van Poolse afkomst. Het is niet zo heel veel gebeurd, maar dat kwam wel gewoon voor. Het is wel een paar keer gebeurd. Ik weet niet wat er precies gebeurd is, maar we hoorden dan gewoon via-via of via de media van: ‘er is weer een kindje weg’.”

Veralgemeniserende oordelen over andere etnische groepen door jongeren hebben in veel gevallen ook sociaaleconomische redenen. Jongeren uit families met hogere sociaal-economische status zetten zich bijvoorbeeld af tegen leeftijdsgenoten met een lagere status. Waar ‘brave jongeren’ bezig zijn met het opbouwen en behouden van een respectabel imago in de bredere Antwerpse en Belgische samenleving, zijn ‘deviante jongeren’ bezig met het vestigen van een gerespecteerd imago ten aanzien van andere jongeren op straat. Dit tweede type jongere voelt zich emotioneel sterk verbonden met zijn wijk en ontleent ook status en identiteit aan haar onveilige imago, vooral richting jongeren uit de andere wijken. Ze identificeren zich bijvoorbeeld met een groep rappers uit de wijk die in hun videoclip op YouTube beelden van vuurwapens, softdrugs, motoren en scènes uit films als de ‘Deer Hunter’ en ‘La Haine’ gebruiken.⁵²³ Deze representaties van de wijk hebben voor hen een symbolische waarde, zoals hun trots op de plek die door anderen wordt beschouwd als een ‘getto’.⁵²⁴ Ze spreken op sociale media en via graffiti in de openbare ruimte ook over de wijk via haar postcode (‘2060’). Ze wijzen tevens op het belang van het beschermen van ‘hun’ wijk

⁵²³ Deze jongens (‘Bagdad 2060’) hebben aandacht gekregen door een nummer, waarin ze een politica ‘bedreigen’. Dat het niet altijd onschuldig is, blijkt wel uit de aanhouding van een rapper uit de wijk (‘Para Turk’), eind 2015, op verdenking van ‘loverboypraktijken’.

⁵²⁴ In dit opzicht vertonen ze overeenkomsten met ‘witte’ mannen uit ‘arbeiderswijken’ (vgl. o.a. Robson, 2000).

tegen 'buitenstaanders', zoals de drugsverkopende jongen (17) van Marokkaanse origine die ik leer kennen na een vechtpartij bij een activiteit in het buurthuis:

"Overleven, dat kan hier makkelijk, snap je. Zolang dat je maar een goede rustige jongen bent, dan gaat alles goed, dan is alles chillekes. Maar als je iemand bent, ik weet niet, bijvoorbeeld van Schaarbeek Brussel en jij denkt: ik kom van een gevaarlijke buurt en je komt naar hier en je komt hier naar mensen vies kijken, vies oogcontact doen, snap je...dat gebeurt hier vaak hè... ja, en zo beginnen de meeste gevechtjes hè."

De meeste jongeren in dit onderzoek beschouwen vechtpartijen als iets dat er gewoon bij hoort als je in de wijk woont. Dit wordt vaak gefilmd en op sociale media gedeeld. Tijdens het voetballen ontstaan er tevens opstootjes tussen jongeren onderling. Ook de houding naar mij toe is soms provocerend, met name vanuit jongeren die mij (nog) niet kennen. Tijdens een middag op straat vraagt een jongen van Marokkaanse afkomst me bijvoorbeeld om zijn leeftijd te schatten. Als ik deze gekscherend te hoog inschat, waarbij ik verwijs naar zijn snor, komt hij dreigend voor mij staan. Even later lacht hij dit voorval weg als een 'grapje', maar lijkt duidelijk gekrenkt in zijn trots in het bijzijn van een vriend. De andere jongen vertelt me later dat het goed was voor mijn reputatie dat ik geen angst had getoond.



Stuivenbergplein, 2007



Wilgenstraat, 2010

'Politiek en beleid'

Jongeren in dit onderzoek zijn niet zo geïnteresseerd in politiek en beleid.⁵²⁵ Zij hebben hier beperkte kennis over en baseren zich vooral op berichten uit de media. Ze kennen vooral rechts-populistische en –conservatieve politici en bestuurders die veel in het nieuws komen. Voor de jongeren van Marokkaans en Turks origine speelt de politieke retoriek rond de islam een rol van betekenis. Ze bekritisieren leden van de lokale extreemrechtse partij om hun expliciete anti-moslim uitspraken. Ook expliciete negatieve uitspraken van de burgemeester over ‘allochtonen’ vinden ze bijvoorbeeld stigmatiserend.⁵²⁶ Ze signaleren tevens een ongelijke behandeling van moslims binnen het stadsbeleid van de laatste jaren. Vooral het – onder de sociaaldemocraten ingevoerde – hoofddoekverbod op scholen en in publieke functies⁵²⁷ is hier in hun ogen een voorbeeld van, zoals de studerende bewoner (21) met Turkse ouders onder meer aangeeft:

“De vorige burgemeester Patrick Janssens, die was van de SP.a. Die heeft heel veel stemmen van ons gekregen. Maar ja, hij is zijn beloftes aan ons niet nagekomen maar hij heeft wel het hoofddoekverbod ingevoerd op scholen en bepaalde werkplaatsen. En dat terwijl hij eigenlijk de meeste stemmen van allochtonen had. Als hij nog steeds voorzitter was van de SP.a, dan zou niemand meer gestemd hebben op de SP.a. Er is toen een kruis gezet door Patrick Janssens.”

Jongeren zijn in de interviews vaak ambivalent over het toezicht- en handhavingsbeleid van de lokale overheid. Ze vinden het positief dat soft- en harddrugshandel in de wijk repressief worden bestreden. Ze wijzen vooral op risico's voor kinderen en jongeren om verslaafd te raken en/of in de criminaliteit te belanden. Ze vragen daarom om meer politiecontroles. Ze hebben echter niet het gevoel dat het lokale stadsbestuur veiligheidsacties organiseert voor bewoners, maar eerder voor hun eigen politiek gewin. Onder deze jongeren van niet-westerse afkomst heerst ook achterdocht over de nieuwrechtse Vlaams nationalistische partij die sinds 2013 leiding geven aan de stad met een repressieve retoriek over de aanpak van veiligheid, zoals bij de bewoner (26) en jongerenwerker van Marokkaanse afkomst:

“De N-VA richt zich nu bijvoorbeeld op de drugsproblematiek. En dan wijzen ze naar cijfers en dan zeggen ze: ‘kijk wat ik heb behaald’. En niet van: ‘ik heb dat gedaan voor de wijk’. Ze komen er zo voor uit, wat de SP.a niet zo had. Bart de Wever probeert door cijfers boven te halen mensen te overtuigen, zo van: ‘kijk, we zijn goed bezig’. Terwijl dat helemaal niet nodig is. En er verandert uiteindelijk gewoon niets. Kijk, er worden wel mensen opgepakt, maar dat gaat nog altijd door. Er zijn geen structurele oplossingen.”

⁵²⁵ Een initiatief van het progressieve bewonersnetwerk is het oprichten van een groep jongeren die mee gaan doen aan een debatcursus in het kader van meer politiek bewustzijn, waar echter geen jongens aan meedoen die ik op straat tegenkom.

⁵²⁶ Zie noot 517.

⁵²⁷ De nieuwe leiding van de sociaaldemocratische partij (SP.a) neemt later expliciet afstand van het hoofddoekverbod.

Daarnaast zijn ze ontevreden over de wijze waarop veiligheidsmaatregelen worden ingezet. Jongeren met een niet-westerse afkomst hebben geregeld het gevoel een doelwit te zijn van het lokale veiligheidsbeleid. Zo voelen ze zich vaak gezocht door de politie.⁵²⁸ Zo worden ze in hun beleving vaker gecontroleerd dan autochtone leeftijdsgenoten, ook wanneer daar in hun ogen geen aanleiding voor is. Een voorbeeld is de bovenstaande jongen die om zijn identiteitsbewijs wordt gevraagd, terwijl hij in werkkleding als jeugdwerker bezig is met jongeren in de wijk. Jongeren wijten dit aan een gebrek aan positieve relaties tussen jongeren en de politie en soms tevens aan discriminatie en racisme binnen een politiekorps dat voornamelijk bestaat uit mensen met een Belgische achtergrond. Ze voelen zich soms tevens geprovoceerd door de houding van politieagenten. Ze zijn soms geneigd om hier op te reageren om zo te laten zien dat ze ‘niet zomaar over zich heen laten lopen’. Eerder is al aangehaald dat andere jongeren vooral op hun hoede zijn voor de politie en er alles aan doen om hier zo min mogelijk mee in aanraking te komen. Zij houden zich gedeisd, gaan geen discussie aan en hangen nauwelijks of niet op straat rond en spenderen het merendeel van hun vrije tijd in verenigingen en thuis.

Jongeren zijn in beginsel positief over recreatieve voorzieningen en activiteiten. Ze maken hier regelmatig gebruik van. Hierdoor hoeven ze niet continu op straat te staan en in aanraking te komen met criminaliteit en/of de politie. Echter, jongeren vertrouwen welzijnswerkers doorgaans niet helemaal. Ze verdenken deze regelmatig van het achter hun rug om samenwerken met de politie. Ze hebben ook de overtuiging dat deze professionals overheidssubsidies regelmatig achterover drukken in plaats van te besteden aan kinderen en jongeren in de wijk. Ze leiden dit af uit een afname van het aantal activiteiten⁵²⁹, zoals de 17-jarige jongen van Marokkaanse origine doet die dan nog buurtvrijwilliger is:

“Ik ben daar zelf jeugdmonitor hè, voor die kleinere. Ik zeg tegen hun: ‘Gaan we activiteiten doen?’ Gewoon van die dingen. Altijd ‘ja, ja’ maar nog nooit heb ik iets gezien. En die kleinere gasten, die zeggen dat ook hè. We gaan dit weekend iets doen. Ik zeg altijd: ‘ik ga dat wel zien’. Maar ik zie nooit iets. Ze hadden een tijdje geleden 20/30 duizend euro gekregen. Ze moesten heel [die ruimte] vernieuwen. Wat hebben ze vernieuwd? Alleen de vloer. En waar is dat andere geld? Je kan mij niet vertellen dat er 20.000 euro alleen aan de vloer is uitgegeven. Die vloer is misschien 1000/2000 euro en het is gedaan. Waar is dan dat andere geld? Hebben ze dat allemaal verdeeld of wat? Voor wat hebben we een jeugdhuis? Voor de kinderen of wat?”

Vandalisme en diefstal uit jeugdhuizen zijn naast baldadigheid soms een uiting van dit beperkte vertrouwen en conflicten die ze soms hebben met deze welzijnsorganisaties, zoals jongeren die een computerlokaal in een wijkcentrum laten onderlopen met water omdat ze

⁵²⁸ Müller (2016) spreekt ook over een ‘geography of policing’ die in het nadeel is van jongeren in de stad.

⁵²⁹ De laatste paar jaar (2013–2015) is een aantal voorzieningen verdwenen als gevolg van het stopzetten van subsidies en opheffen van diensten binnen de stedelijke overheid door het huidige stadsbestuur (2012–2018).

niet naar binnen mochten. Een ander voorbeeld zijn jongeren die welzijnswerkers uitdagen of in diskrediet proberen te brengen door medewerkers van een jongerenwerkgroeporganisatie via Facebook valselyk te betichten van misbruik. Vaak gaat het om reacties van jongeren die geschorst zijn na een incident en niet meer binnen mogen. Een deel van deze jongeren komt later niet meer terug en vermijden voorzieningen waar ze zich te veel gecontroleerd voelen. Er zijn ook jongeren bij die zich niet thuis voelen binnen voorzieningen waar 'luidruchtige jongeren' aanwezig zijn. Zij bezoeken eerder een reguliere sportvereniging, helpen in de zaak van familie en/of worden vooral thuis gehouden door hun ouders. Ten slotte zijn er ook jongeren die zelf activiteiten opzetten, zoals enkele jonge bewoners van Turkse origine die binnen een culturele vereniging hun eigen activiteiten voor kinderen en jongeren organiseren. Die laatste groep is ook meer tevreden over de ondersteuning die ze vanuit de lokale overheid krijgen. Zij doen tevens mee aan stedelijke evenementen rond wijkbeheer en sociale ontmoeting. Ze hebben echter weinig contact met professionele welzijnsvoorzieningen en bedienen vooral hun eigen culturele gemeenschap. Jongeren in dit onderzoek verschillen – vaak langs sociaaleconomische scheidslijnen – van mening over de herontwikkeling van de wijk. Degenen met een lagere sociaaleconomische status zijn vooral kritisch over deze opwaardering ('gentrification'). Ook jongeren met een cultureel progressief perspectief signaleren dat steeds meer mensen gedwongen moeten verhuizen door stijgende huren die volgens hen het gevolg zijn van nieuwe koopwoningen. De jongen die ook als jeugdwerker (26) in de wijk werkt, wijst bijvoorbeeld op tekenen van 'sociale verdringing':

"Het is positief voor mensen buiten het gebied, maar negatief voor de mensen die hier al wonen. Ze moeten vaak een andere woning zoeken, omdat die hier te duur wordt. Er worden meer studentenkotten gebouwd. Ze kijken niet meer naar de kansarme groepen, maar of ze ergens geld kunnen verdienen."

Jongeren uit gezinnen met een meer middenklasse achtergrond zijn daarentegen vaak tevreden over de fysieke verbeteringen van de wijk. Ze vinden de wijk er door vooruit gegaan qua voorzieningen, sfeer en veiligheid, zoals de studerende jongen (21) uit de Turkse middenklasse bijvoorbeeld stelt:

"En ook om te wonen, wordt het eigenlijk een hele mooie buurt. Dus Park Spoor Noord zelf is al echt iets positiefs. Die hogeschool is daar nu gekomen. Over een paar jaar komt er daar ook een ziekenhuis. Er wordt de laatste tijd echt heel veel geïnvesteerd. Dus het is echt niet meer zoals vijf a tien jaar geleden [2006–2011]."

7.7 Deelconclusies bewonersperspectieven Antwerpen Noord

In dit tweede deel van dit hoofdstuk zijn verschillende perspectieven van bewoners op veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid in Antwerpen Noord onderscheiden. De beleving en betekenisgeving aan veiligheid blijkt ook voor deze bewoners meer divers dan het dominante negatieve beeld dat er over bestaat in de media. Naast criminaliteit en overlast gaat het hen vooral om andere wijkenmerken, zoals de fysieke staat, het economische klimaat, de etnische samenstelling en de sociale samenhang. Op basis van de eigen onderzoeksdata resulteert dit hier in vijf ideaaltypische bewonersperspectieven:

	Wijk	Veiligheid	Beleid
Cultureel conservatief	fysiek vervallen "groezelig"	zeer gevaarlijk "illegalen"	te voorzichtig "lange wapenstok"
Cultureel progressief	cultureel divers "florerend"	probleem: vooral "sukkelaars"	intolerant "verrechst"
Economisch progressief	nog betaalbaar & "werelds"	vooral hinderlijk "onveiligheidsbesef"	paternalistisch "stad is geen dorp"
Gemengd (niet-westers)	cultureel divers & "hectisch"	problematisch "drugsbandieten"	onzichtbaar "er gebeurt niets"
Ambivalent (jongeren)	Levendig "altijd iets te doen"	problematisch, maar "niet extreem"	ineffectief "geen oplossingen"

Vanuit cultureel conservatief perspectief is het vertrek van oorspronkelijke bewoners, buurtwinkels en –verenigingen een verlies ten opzichte van de komst van voornamelijk niet-westerse 'nieuwkomers'. Bewoners redeneren vanuit cultureel progressief perspectief op de voordelen van 'multiculturaliteit', zoals het "florerende" winkelaanbod en interculturele contacten. Vanuit economisch progressief oogpunt heeft de etnische diversiteit ook een positief effect op de aantrekkelijkheid van de wijk, zoals een "werelds" en kosmopolitisch gevoel dat de wijk hen verschaft. Over de centrale ligging, winkels en beschikbaarheid van betaalbare woningen zijn bewoners vanuit een gemengd niet-westers perspectief overwegend tevreden. Voor jongeren is de wijk vooral een vertrouwde plek, waar ze veel van hun sociale contacten en activiteiten hebben en waar ze ook sociaal-emotioneel aan gehecht zijn.

Bewoners beoordelen de wijkveiligheid inhoudelijk verschillend, hoewel ze de problemen ten aanzien van criminaliteit en overlast grotendeels bevestigen. Vanuit cultureel conservatief perspectief zijn met name drugscriminaliteit, illegaliteit en huisjesmelkerij problematisch. In cultureel progressieve optiek is tevens sprake van problematisering van veiligheid, maar worden criminaliteit en overlast in een meer verklarende context geplaatst, zoals de veranderde bevolkingssamenstelling en economische omstandigheden van personen. Criminaliteit en overlast worden vanuit het economisch progressief perspectief beschouwd

als hinderlijk voor het eigen leefgenot en als een barrière voor de economische ontwikkeling van de wijk, zoals de aantrekkingskracht op kapitaalkrachtige bewoners en ondernemers. Bewoners problematiseren vanuit een gemengd niet-westers perspectief vooral het criminele en deviante gedrag van jongeren, drugsgebruik en intimidatie van vrouwen. Zij schrijven deze problemen vooral toe aan groepen met een andere niet-westerse achtergrond. Vanuit een ambivalent perspectief beleven jongeren (i.c. van niet-westerse origine) veiligheid tweeledig. Door hun buurtgebruik en 'straatkennis' signaleren ze enerzijds risico's, zoals de verlokkingen van vermogenscriminaliteit en drugsverslaving. Anderzijds begrijpen vooral jongeren die veel op straat komen, waarom leeftijdsgenoten hier soms in de criminaliteit belanden. Jongeren met meer sociaaleconomische status veroordelen criminaliteit en houden hier zoveel mogelijk afstand van.

Vanuit al deze bewonersperspectieven is er steun voor veiligheidsmaatregelen en fysieke wijkverbetering. In de inrichting en uitvoering van de veiligheidsaanpak lopen de meningen echter uiteen. Waar in een cultureel-conservatieve visie vooral een 'zero tolerance' beleid (*"de lange wapenstok"*) in de wijk gevraagd wordt om hier orde op zaken te stellen, is er vanuit een cultureel progressieve blik aandacht voor de nadelen hiervan. Ze wijzen op sociale uitsluiting van kwetsbare groepen (*"sukkelaars"*) en aantasting van de wijk sfeer. Vanuit een economisch progressieve blik vinden bewoners controles en handhaving ook nodig voor een leefbaar klimaat, maar niet zonder investeringen in wijkpromotie. Niet-westerse bewoners met een gemengd perspectief zijn vooral een voorstander van een harde aanpak van *"drugsbandieten"* en 'lastige jongeren'. Ze verwachten ook ondersteuning van economisch kwetsbare mensen die mee willen doen maar dat niet kunnen. Daarnaast vragen ze om meer autochtone bewoners in de wijk. Vanuit het ambivalente jongerenperspectief wordt gepleit voor een repressieve aanpak van 'echte criminelen' gecombineerd met beschermende maatregelen gericht op kinderen en jongeren. Ze wijzen tevens op negatieve effecten van een eenzijdige repressieve aanpak, zoals 'etnische profilering' en stigmatisering.

De invloed van deze verschillende bewonersperspectieven op het beleid in de wijk is relatief beperkt. De wijk is hier enerzijds te groot voor. Bewonersorganisatie vindt hier vooral plaats op het niveau van straten en pleinen. Daarnaast maakt de sociale, economische en ruimtelijke diversiteit van de wijk ook dat er geen overkoepelend bewonersnetwerk is dat wijk breed aanspraak maakt op de aandacht van de lokale overheid. Er zijn wel pogingen (geweest) van vooral conservatieve en progressieve netwerken om samen te werken rond problemen in de wijk, maar deze strand(d)en vaak op te grote verschillen in visie op de wijk en beleid. Tevens zijn er vooral uiteenlopende losse initiatieven vanuit economisch progressieve hoek (b.v. buurtwebsites en promotiecampagnes) en culturele verenigingen. De beperkte onderlinge verbinding is nadelig voor het af kunnen dwingen van grote wijkveiligheidsverbeteringen. Vanuit de verschillende bewonersperspectieven bestaat er vooral wantrouwen richting de politiek en de lokale overheid. Tevredenheid over specifieke lokale bestuurders en ambtenaren waar bewoners zelf contact mee hebben, contrasteert met een overwegend

negatief kritische blik op lokale politici en de politiek in het algemeen. Vanuit een cultureel conservatief perspectief is het stadsbeleid volgens bewoners te lange tijd te 'soft' geweest. Politici worden hierin gezien als "*postjespakkers*" die vooral aan hun eigen belangen denken. Op basis van het cultureel progressief perspectief hebben bewoners het gevoel dat er sprake is van een 'verrechtsing' van het lokale beleid. Ze verwijten vooral de sociaaldemocraten politiek pragmatisme, waardoor zij wegbereiders zijn geweest van een minder tolerant beleid rond veiligheid en diversiteit. In het kader van het economisch progressieve perspectief beoordelen bewoners lokale politici vooral als opportunisten die hen in verkiezingstijd naar de mond praten met beloftes rond de ontwikkeling van de wijk. Ook niet-westerse bewoners hebben vanuit een gemengd perspectief vooral het gevoel dat politici weinig interesse hebben in hun wijk(problemen) en zijn net als jongeren van niet-westerse origine kritisch op rechts-populistische retoriek en beleid.

De lokale overheid voert in toenemende mate een punitief en restrictief beleid tegen overlast en criminaliteit, gecombineerd met fysieke, sociale en economische ingrepen. Vanuit de verschillende perspectieven hebben bewoners hier beperkt vertrouwen in. Dit beleid gaat voor hen niet snel en ver genoeg. Vooral het uitblijven van voldoende zichtbare verbeteringen komt in de interviews naar voren, zoals blijvende drugsoverlast en vervallen panden. Vanuit het cultureel conservatief perspectief hebben bewoners vooral moeite met de instroom van kansarme migranten. Ook bewoners met een gemengd niet-westers perspectief delen geregeld dit gevoel. Vanuit economisch progressief perspectief wordt betreurd dat de fysieke en economische opwaardering en promotie van de wijk nog onvoldoende wordt gefaciliteerd door de lokale overheid. Bewonersideeën krijgen volgens hen weinig kans in een vooral door de lokale overheid en commerciële vastgoedpartijen bepaalde wijkvisie. Vanuit cultureel progressief (en het gemengd) perspectief wijzen bewoners er op dat de politiek te weinig oog heeft voor minder bedeelde bewoners in de wijk (o.a. door bezuinigingen en een restrictiever discours rond zorg en welzijn) en het verlies van een ongedwongen en tolerante sfeer door bestuurlijke regels en sancties. Niet-westerse bewoners voelen zich ook geregeld anders bekeken en behandeld door bestuurders, ambtenaren en politiemedewerkers. Vooral voor (niet-westerse) jongeren met een minder sterke sociaaleconomische positie geldt dat zij hun gedrag in de openbare ruimte aan moeten passen wegens een meer op 'zero tolerance' gericht beleid. Ze vermijden onder meer contacten met andere jongeren op straat om boetes te voorkomen. Dit leidt bij hen, in tegenstelling tot bij hoger opgeleide leeftijdsgenoten, tot onvrede over een politiek beloofde maar onvoldoende waargemaakte wijkveiligheidsverbetering.

Deel III Conclusies

7.8 Conclusies over bewonersperspectieven in Rotterdam en Antwerpen

In dit hoofdstuk staan bewoners met verschillende visies van de twee onderzoekswijken centraal. Eén van de uitgangspunten van deze studie is dat in onderzoek naar veiligheid en veiligheidsbeleving de diversiteit in de ervaringen en meningen over veiligheid en veiligheidsbeleid onder bewoners binnen wijken te weinig wordt onderkend. Dit is vooral een gevolg van een dominante benadering, waarin de geregistreerde politiecijfers en bij elkaar opgetelde meningen van burgers in veiligheidsenquêtes het beeld vormen van veiligheid en veiligheidsbeleving in wijken. Ook in onderzoek ligt de focus vaak op veiligheidszorgen van oudere ‘witte’ bewoners over de criminaliteit en overlast veroorzaakt door met name niet-westerse volwassenen en jongeren (vgl. Blokland-Potters, 1998; Van den Brink, 2007). In dit onderzoek is tevens gekeken naar veiligheidsperspectieven van andere categorieën bewoners. Deze worden hier in vijf ideaaltypische bewonersperspectieven onderscheiden: een cultureel conservatief perspectief, een cultureel progressief perspectief, een economisch progressief perspectief, een gemengd (niet-westers) perspectief en een ambivalent (niet-westers) jongerenperspectief.⁵³⁰ Zicht op deze perspectieven en hun onderlinge dynamiek geeft mogelijkheden om de diversiteit en gelaagdheid in het veiligheidsdenken van deze bewoners bloot te leggen en na te denken over beleidsimplicaties.

In deze conclusie worden deze perspectieven tussen beide locaties met elkaar vergeleken. Op deze manier kan ook ingezoomd worden op de lokale betekenissen van deze perspectieven en de invloed van verschillende wijk- en beleidskenmerken hierop. Hierna komen enkele overkoepelende conclusies over beleving en betekenisgeving door bewoners aan veiligheid en beleid aan bod.

Lokale overeenkomsten en verschillen in Rotterdamse en Antwerpse bewonersperspectieven

In beide onderzoekslocaties zijn deze vijf bovengenoemde bewonersperspectieven gesignaleerd. De inhoud en mate van aanwezigheid worden beïnvloed door overeenkomsten en verschillen in wijk- en beleidscontext. Eerst worden hier de verschillen binnen deze verschillende bewoners perspectieven tussen beide locaties onderscheiden. Vervolgens worden enkele algemene lessen getrokken uit het totaaloverzicht.

Het *cultureel conservatief perspectief* bestaat uit een problematiserende visie op sociaal-economische en etnisch-culturele diversiteit in relatie tot veiligheid en leefbaarheid. Het

⁵³⁰ Gezien het grote aantal verschillende actoren in het onderzoek en de twee locaties was het niet mogelijk om ook de minder zichtbare bewonerstypen mee te nemen. De focus ligt in dit onderzoek op perspectieven die het meest invloed uitoefenen op het veiligheidsbeleid.

gaat vooral om bewoners die achtergebleven zijn in hun wijk en die moeite hebben met de sociale veranderingen in hun wijk in de afgelopen decennia. Fysiek, economisch, sociaal en moreel verval associëren ze met de komst van met name niet-westerse 'nieuwkomers' die ze verantwoordelijk houden voor criminaliteit, overlast en andere vormen van onaangepast gedrag. De verklaring wordt vooral gezocht in hun cultuur. Huidige wijkproblemen worden hierin ook afgezet tegen een meer idyllisch en nostalgisch verleden, waarin de wijk nog gezellig, saamhorig en vooral veilig was. In de interviews en observaties van dit onderzoek is dit perspectief meer dominant en georganiseerd aanwezig in Antwerpen Noord. De onvrede over de onveiligheid, uitstraling en kwaliteit van de wijk wordt hier breder gedeeld. Deze bewoners klagen meer over blijvende aanwezigheid van criminele, overlastgevende en deviante personen in het straatbeeld. Het aandeel van sociaal afwijkende groepen in de wijk is voor hen vaak te groot. Zo worden ze voor hun gevoel 'overspoeld' door kwetsbare groepen die hun wijk sociaal en economisch verder omlaag trekken en ook de veiligheid negatief beïnvloeden. Ze zien deze toestroom ook als een signaal dat de lokale overheid de wijk niet onder controle heeft en doen nadrukkelijk een beroep op de politiek om hier maatregelen tegen te nemen. Dit bewonersperspectief is in het Rotterdamse Oude Westen minder nadrukkelijk aanwezig. De meest ontevreden oorspronkelijke bewoners zijn hier al vertrokken. Ook laten de 'achterblijvers' zich minder eenzijdig negatief uit over (niet-westerse) 'nieuwkomers'. Vooral de zichtbare verbetering van de fysieke staat en veiligheid is voor hen een belangrijke reden om milder te oordelen. Ook de jarenlange sociale projecten en interculturele contacten – vooral vanuit een dominante progressieve bewonersorganisatie⁵³¹ – met niet-westerse bewoners verminderen hier het ressentiment onder oorspronkelijke wijkbewoners. Rechts-populistische politieke partijen scoren hier bijvoorbeeld traditioneel vrij laag vergeleken met het ressentiment in Antwerpen Noord.⁵³² Waar het extreemrechtse geluid in het Oude Westen altijd buiten de deur is gehouden als 'buitenstaanders' die amok maken over de rug van bewoners, is Antwerpen Noord sinds eind jaren tachtig een tijdlang een voedingsbodem geweest voor het Vlaams Blok. Deze partij heeft het veiligheidsdiscours lange tijd gedomineerd omdat gevestigde partijen – zowel van links-progressieve als rechts-conservatievere huize – tot enkele jaren na de eeuwwisseling terughoudend waren om zich in het veiligheidsdebat te mengen.

Uit het veldwerk blijkt ook dat het *cultureel progressief perspectief* – dat zich vooral toespitst op interetnische tolerantie, sociale ondersteuning en verbinding als oplossing voor veiligheidsproblemen – verhoudingsgewijs meer gangbaar is in het Oude Westen en minder in Antwerpen Noord. De focus van actieve bewoners ligt hier al sinds de jaren zeventig op

⁵³¹ De centrale positie van dit bewonersorgaan wordt vanuit dit perspectief hier overigens ook bekritiseerd als te dominant. Er is volgens deze bewoners (te) weinig ruimte voor andere meningen en ideeën over de wijk.

⁵³² Verschillen in fysieke en sociale maatregelen spelen hier een rol in, zoals beperkte investeringen in wijken in Antwerpen (vgl. Cools, 1993; Swyngedouw, 2000; Loopmans, 2007). Ook is de hang naar rechts-populisme sterker aanwezig (o.a. het Vlaams Blok en nu de N-VA) dan in het Oude Westen waar Leefbaar Rotterdam maar beperkt gesteund wordt door kiesgerechtigden uit de wijk.

het omarmen van etnische diversiteit in de wijk en het waarborgen van onderlinge sociale en economische solidariteit, zoals het behoud van de betaalbare huurwoningen voor alle groepen. De historisch opgebouwde sterke positie van een centrale bewonersorganisatie in de wijk richting de lokale politiek draagt hier ook bij aan de effectieve sociale verbinding tussen verschillende groepen ‘gevestigden’ en ‘nieuwkomers’ binnen de wijk, ondanks de context van serieuze veiligheidsproblemen sinds de vervanging van een deel van de oorspronkelijke bewoners sinds de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Antwerpen Noord is daarentegen veel groter (qua oppervlakte), nog meer divers (o.a. in het type buurten en de mate van de etnische diversiteit) en sociaal meer verdeeld (meerdere straat- en pleingroepen zonder overkoepelend orgaan). Ondanks enkele bewoners(collectieven) die zich hier ook al enkele decennia inzetten voor meer interculturele ontmoeting, tolerantie en ondersteuning, hebben deze een minder dominante invloed (gehad) op het bewonerssentiment in de wijk en het lokale beleid. Deze initiatieven hebben daar te maken met meer concurrentie van cultureel-conservatief georganiseerde bewonersverbanden en een draagvlak voor rechts-populisme in de lokale politiek. De verhoudingsgewijs grotere problematiek rond veiligheid en beperkingen in beleidsmogelijkheden op aanpalende terreinen (o.a. stadsontwikkeling, diversiteit, armoede en zorg), maken het voor bewoners ook lastiger om een nuancerend en sociaal verbindend perspectief aan te hangen. Binnen deze wijk- en beleidscontext neigen bewoners met dit perspectief daar geregeld naar een problematiserende en meer repressieve benadering van veiligheid, als ze toch weer geconfronteerd worden met (verhalen van anderen of in de media over) criminaliteit en overlast.

Het *economisch progressief perspectief* – met een focus op sociaaleconomische ontwikkeling van de wijk – komt van beide onderzoekslocaties in Antwerpen Noord wat meer naar voren. Hier lijken de mogelijkheden voor creatieve ondernemers groter. In de eerste plaats komt dit door een ruimer aanbod van particuliere panden in deze wijk in tegenstelling tot de verhoudingsgewijs grotere sociale huurwoningvoorraad in het Oude Westen.⁵³³ Daar klagen bewoners binnen deze studie met dit perspectief vooral over te hoge huurprijzen van bedrijfsruimtes die grotendeels in handen zijn van een grote woningcorporatie. Daarnaast is de lokale overheid in Antwerpen Noord al eerder begonnen met het faciliteren van creatieve en culturele ondernemers om de wijk aantrekkelijker te maken. Sinds de jaren negentig zet de lokale overheid hier bijvoorbeeld (met Europees geld) in op het aantrekken van jonge ondernemers (vgl. Nieuwinckel, 1996). Ook is daar een door de stad opgericht vastgoedbedrijf dat investeert in het gericht opkopen, opknappen en verkopen van leegstaande en vervallen panden in de wijk. In het Oude Westen zijn die mogelijkheden onder meer beperkt door aankoopprocedures van de gemeente in de jaren zeventig en tachtig (vgl. Stoof & Kuenzli, 1993). Particuliere panden zijn via huisvestingsmaatschappijen sindsdien in de sociale verhuur gekomen. Ook de invloedrijke cultureel progressieve bewonersorganisatie heeft daar

⁵³³ In het Oude Westen is ongeveer twee derde deel sociale huur ten opzichte van nog geen 10% van de woningen in Antwerpen Noord.

met haar jarenlange strijd voor het behoud van betaalbare woningen mede de speelruimte voor nieuwe middenklasse bewoners en ondernemers beperkt. Tevens heeft de beleidsfocus op veiligheid en leefbaarheid sinds eind jaren negentig en na de eeuwwisseling hier aan bijgedragen. Het voorkomen en aanpakken van 'overlast' is onder meer gepaard gegaan met extra beperkende regels om in die wijk vrij te kunnen ondernemen. Deze focus heeft het vooral voor creatieve ondernemers – de motoren in een autonoom gentrificatieproces – bijvoorbeeld lange tijd moeilijker gemaakt om zich hier te kunnen vestigen. Recent is een meer 'state-sponsored' programma gestart om één van de winkelstraten en haar omgeving sociaaleconomisch op te waarderen en worden er extra eengezinswoningen gebouwd door de woningcorporatie. De promotie van die wijk vindt ook meer plaats door de lokale overheid en haar partners. Het aantrekken van nieuwe doelgroepen gebeurt in Antwerpen Noord de laatste jaren meer via publiek-private samenwerkingsverbanden met diverse grote commerciële vastgoedpartijen die gericht in de wijk investeren (b.v. rond studentenhuysvesting). Middenklasse 'nieuwkomers' zijn overigens ook vaak kritisch op sociaal dwingend overheidsbeleid. Ze ervaren dit als betuttelend en vragen, in tegenstelling tot verschillende andere perspectieven, meer om een lokale overheid die eigen ideeën en initiatieven vanuit de wijk vooral (financieel) faciliteert.

Het *gemengd perspectief* is op basis van de interviews en observaties in beide wijken ruim vertegenwoordigd onder niet-westerse bewoners.⁵³⁴ Kenmerkend is vooral de wens om deel uit te maken van de wijk. Ze zijn bijvoorbeeld actief in hun eigen culturele verenigingen en/of participeren in meer gevestigde ('witte') bewonerscollectieven en -initiatieven. Zij beschouwden de wijk als een plek met mogelijkheden om vooruit te komen en zijn kritisch op anderen die niet genoeg meehelpen aan de veiligheid en leefbaarheid. Vanuit dit perspectief worden vooral groepen met een andere niet-westerse achtergrond dan zichzelf gestereotypeerd op hun moraliteit, reinheid en het nemen van verantwoordelijkheid. Ten aanzien van 'autochtone' bewoners wordt juist een (eenzijdig) positief perspectief gehanteerd. Meer 'autochtone' bewoners vergroten de leefkwaliteit, is hierin de gedachte. Ten aanzien van veiligheid is hierbinnen ook steun voor een harde aanpak van 'echte criminelen' en overlastgevers. Er wordt echter ook gewezen op sociale uitsluiting en stigmatisering van 'allochtonen' als gevolg van toenemend rechts-populistische retoriek en beleid rond veiligheid en etniciteit. Mede door de sterke positie van de intercultureel tolerante centrale bewonersorganisatie in het Oude Westen is ook de betrokkenheid van niet-westerse bewoners bij de wijkontwikkeling daar verhoudingsgewijs groter⁵³⁵ dan in Antwerpen Noord. Hier zijn verschillende verklaringen voor. De kleinere omvang van de wijk maakt onder meer dat de ruimtelijke spreiding van niet-westerse groepen en daardoor ook de

⁵³⁴ Het gaat hier dus niet over minder actieve niet-westerse bewoners die zich bijvoorbeeld terugtrekken en onttrekken aan de wijk. In het veldwerk heeft de nadruk vooral gelegen op langer in de wijk gevestigde groepen, zoals bewoners van Marokkaanse en Turkse origine.

⁵³⁵ Zij identificeren zich hier ook op hoofdlijnen sterker met het cultureel progressieve perspectief van deze organisatie.

fysieke afstand tot autochtone bewoners relatief kleiner is.⁵³⁶ Ook is de etnisch-culturele diversiteit in kwantitatieve en kwalitatieve zin minder omvangrijk. Naast voornamelijk voormalige ‘gastarbeiders’ (uit o.a. Marokko en Turkije) en mensen uit voormalige koloniën (o.a. Suriname en de Nederlandse Antillen) hebben zich daar de afgelopen decennia in bescheiden mate ‘nieuwe’ groepen gevestigd. In Antwerpen Noord is de komst van recente ‘nieuwkomers’ groter en meer divers, zoals Oost-Europeanen (b.v. Kosovaren en Tsjetjenen) en vluchtelingen uit verschillende delen van de wereld (o.a. Eritreeërs en Afghanen). Het grotere aanbod van woningen in handen van kleine particuliere verhuurders en de soepelere regels rond bijvoorbeeld gezinshereniging en –vorming in België faciliteren deze instroom van migranten. Deze wijk- en beleidskenmerken maken van Antwerpen Noord een aantrekkelijkere ‘plek van aankomst’ (vgl. Saunders, 2010) dan het Oude Westen waar de sociale huurwoningvoorraad meer aan toewijzingsregels (b.v. wachttijd en inkomenseisen) gebonden is en de doorstroming binnen deze sociale woningmarkt beperkter is doordat huurders langer in dezelfde woning blijven als de huur en kwaliteit gunstig zijn.⁵³⁷ Anderzijds voelen niet-westerse bewoners zich in Antwerpen Noord meer ‘anders’ bekeken en behandeld door de lokale overheid dan in het Oude Westen. Het vinden van maatschappelijke aansluiting lijkt in Antwerpen ook meer gebonden aan barrières, zoals een minder uitgebreid diversiteits- en integratiebeleid (vgl. Saeys et al., 2014). Niet-westerse migranten organiseren zich hier ook meer in eigen culturele verenigingen in plaats van op te gaan in overkoepelende bewonerscollectieven.⁵³⁸

Het *ambivalent jongerenperspectief* is eveneens dominant aanwezig in de beide onderzoekslocaties, vooral door met name kinderrijke gezinnen met een niet-westerse achtergrond. Dit perspectief valt in beide wijken uiteen in twee typen: een straat- en een middenklasse jongerenperspectief. In het eerste type valt een overwegend tweeslachtige houding ten aanzien van veiligheid op. Jongeren die veel op straat zijn, zien criminaliteit en overlast als iets dat er bij hoort in hun wijk. Ze voelen zich er zelf vaak niet onveilig door en vinden veiligheidsincidenten (o.a. achtervolgingen en aanhoudingen) ook spannend om mee te maken. Echter, wijzen ze ook op de risico’s en gevaren voor met name kinderen en kwetsbare andere jongeren die hier in hun ogen makkelijker drugs kunnen gaan gebruiken en/of betrokken raken bij drugs- en vermogenscriminaliteit. Het is voor deze jongeren in dit onderzoek tevens een reden om later uit de wijk te vertrekken, met name als ze later kinderen krijgen.

⁵³⁶ Op basis van statistische informatie is o.a. meer sprake van ruimtelijke etnische concentraties (zie statistieken hfst. 4).

⁵³⁷ In Rotterdam zijn veel migranten ‘gevestigden’ geworden, omdat zij na al die jaren via wachtlijsten aan een sociale huurwoning konden komen. Dit is minder het geval als migranten meer afhankelijk zijn van particuliere huur (vgl. De Leeuw, Van Summeren & Snel, 2016).

⁵³⁸ Dit wil niet zeggen dat er geen zelforganisatie bestaat in het Oude Westen, maar die is daar meer verbonden met de bewonersorganisatie.

Hoger opgeleide jongeren met een meer middenklasse perspectief zijn minder nadrukkelijk aanwezig in beide wijken.⁵³⁹ Zij hebben minder eigen ervaringen met criminaliteit en overlast in hun wijk en proberen zich daarvan afzijdig te houden. Dit heeft volgens hen te maken met hun religie, hun opvoeding en/of hun maatschappelijke investeringen (in o.a. sport, studie en werk). Ze zijn geregeld kritisch op jongeren met een 'straatmentaliteit', maar wijzen ook op de problemen die deze jongeren hebben. In Antwerpen Noord valt het op dat jongeren met een Turkse achtergrond in dit onderzoek negatief spreken over jongeren met een Marokkaanse achtergrond.⁵⁴⁰ Ze verlangen in de toekomst meer naar een rustigere leefomgeving buiten het centrum van de stad, maar willen – net als jongeren met een 'straatperspectief' – binding houden met de wijk die hen voor hun gevoel gevormd heeft.

In de interviews en informele gesprekken voelen vooral jongeren met een 'straatperspectief' zich met name in Antwerpen gewantwoord door (oudere) autochtone bewoners. Dit hangt hier mede samen met een grotere afstand tussen een vergrijzende oorspronkelijke bevolking en een kinderrijker en jongere 'allochtone' populatie. Tegelijkertijd zijn Vlaamse bewoners over het algemeen ook meer terughoudend in hun contacten met bewoners van niet-westerse origine en/of komen ze zo over op die jongeren met niet-Belgische ouders. Daarnaast vindt er in Antwerpen Noord tevens minder culturele vermenging plaats vanuit beleid, zoals een minder ontwikkeld diversiteitsbeleid (Oosterlynck et al., 2017), veelal categorale activiteiten vanuit welzijnsorganisaties en veel etnisch-culturele zelforganisatie.

Er is tevens een verschil in het gevoel dat deze jongeren hebben ten aanzien van uitsluiting en marginalisering. In Rotterdam klagen jongeren van niet-westerse origine hier ook over. Hun kansen en omstandigheden lijken echter nog een stuk gunstiger dan die van hun Antwerpse leeftijdsgenoten die, op basis van de observaties en gesprekken in de wijk, verhoudingsgewijs meer te maken hebben met discriminatie en uitsluiting (o.a. in het onderwijs en op de arbeidsmarkt). Ook blijken jongeren van niet-westerse origine met een 'straatperspectief' zich in Antwerpen Noord meer 'bedreigd' te voelen door jongeren uit andere wijken⁵⁴¹, terwijl hun leeftijdsgenoten in Rotterdam de wijk vooral als een 'veilige plek' ervaren waar ze andere (groepen) jongeren uit andere wijken ontmoeten. In die zin is de omvang van de wijk en de impact die deze onder meer heeft op de sociale controle verschillend. Jongeren in Rotterdam halen bijvoorbeeld vaker aan dat ze weinig speelruimte ervaren binnen de wijk en wijzen niet alleen op formeel toezicht vanuit de overheid maar tevens op informeel toezicht vanuit familieleden en kennissen. In het grotere Antwerpen Noord komt dit in interviews minder naar voren.

⁵³⁹ Binnen diverse etnisch-culturele verenigingen zijn er genoeg jongeren met een niet-westerse achtergrond die studeren en/of werk hebben.

⁵⁴⁰ In het Oude Westen zijn overigens minder jongens van Turkse origine gesproken.

⁵⁴¹ Ze lijken hierin soms ook op autochtone jongeren die tot enkele decennia geleden hun vetes uitvochten met leeftijdsgenoten uit andere buurten (o.a. de 'kerstbomenoorlogen'), waar sommige oudere 'gevestigde' bewoners nostalgisch over spreken in dit onderzoek.

Jongeren met een 'straatperspectief' voelen zich in deze beide wijken regelmatig niet serieus genomen en soms ook 'verraden' door welzijnswerkers die samenwerken met de politie. Vermoedens van etnische profilering (o.a. rond identiteitscontroles en bestuurlijke overlastboetes) en misbruik van overheidssubsidies (door welzijnsorganisaties) spelen in de interviews en informele gesprekken ook regelmatig een rol in hun beleving en betekenisgeving aan de lokale overheid en haar lokale beleid in de wijk. De 'ontologische veiligheid' van deze jongeren – hoog en minder opgeleid – staat als gevolg van dit soort gevoelens en door negatieve aandacht voor 'allochtonen' in de politieke retoriek rond veiligheid, ook in beide wijken en steden onder druk. Jongeren met een 'middenklasse perspectief' hebben op andere beleidsterreinen wel vertrouwen in de lokale overheid. Zij achten investeringen in duurdere woningen, middenklasse horeca en kunst en cultuur nodig om 'hun' wijk vooruit te helpen.

Overkoepelende / algemene conclusies op basis van vergelijking tussen beide locaties

Naast lokale overeenkomsten en verschillen zijn er ook enkele overkoepelende conclusies te trekken op basis van deze internationale vergelijking in bewonersperspectieven op veiligheid en beleid. Het problematiseren en/of tolereren van criminaliteit en overlast hangt samen met omstandigheden van betrokken personen, de wijk en het beleid. Deze aspecten worden in onderzoek onderscheiden (vgl. Vanderveen, 2002; Oppelaar & Wittebrood, 2006), maar meestal niet in elkaars samenhang bekeken. Zo isoleren verschillende auteurs in kwantitatieve studies losse factoren en hun relatie met veiligheid. De verschillende bewonersperspectieven in dit hoofdstuk laten echter zien dat het in de praktijk juist gaat om het samenspel van deze verschillende factoren die samen maken hoe bewoners veiligheid in hun wijk ervaren en beoordelen. Om invloed te hebben op deze veiligheidssentimenten is het dan ook nodig om de lokale dynamiek tussen persoonlijke, wijk- en beleidskenmerken meer in acht te nemen.

Problematiseren en stereotyperen

Er zijn verschillende interacterende persoonlijke, omgevings- en beleidsfactoren die samen bijdragen aan het problematiseren en/of stereotyperen van veiligheid en een voorkeur voor een harde aanpak:

1. Vooral wanneer vormen van criminaliteit en overlast toenemen en het lokale veiligheidsbeleid ontoereikend wordt geacht om hier voldoende aan te kunnen doen, hanteren bewoners sneller een problematiserende benadering. Die benadering neigt in die omstandigheden ook naar het negatief stereotyperen van migranten ('ethnic othering') en geloof in extra preventief toezicht en meer repressieve handhaving. Dit geldt niet alleen voor de in onderzoek en beleid centraal gestelde 'witte' oudere bewoners maar bijvoorbeeld ook voor niet-westerse bewoners die in dit onderzoek melding maken van veiligheidsrisico's van drugscriminaliteit en drugsgebruik.

2. De zichtbaarheid en responsiviteit van de lokale overheid is tevens een belangrijke factor in de mate waarin bewoners veiligheid problematiseren. Weinig zichtbare lokale bestuurders en ambtenaren en niet zichtbare beleidsreacties op momenten dat een wijk kampt met serieuze veiligheidsincidenten interpreteren bewoners vaak als een gebrek aan aandacht voor de wijk. Wanneer bewoners zich niet gehoord en/of gesteund voelen door de lokale overheid, krijgen negatieve interpretaties van veiligheid meer de overhand. Tegelijkertijd faciliteert een rechts-populistische retoriek over veiligheid en etniciteit negatieve stereotyperende sentimenten ten aanzien van sociaaleconomisch kwetsbare groepen in de wijk.
3. Ook de sociaaleconomische positie van bewoners is een belangrijke factor in hun beleving en betekenisgeving aan veiligheid en beleid. Zo hebben negatieve beoordelingen van veiligheid en beleid vaak te maken hebben met een gevoel van (mogelijk) statusverlies. Voor bewoners met bezittingen in de wijk (b.v. een eigen woning en/of winkelpanden) geldt dat criminaliteit en overlast hun economische positie en belangen bedreigen. Daarnaast interpreteren ze dit soort veiligheidsproblemen tevens als een bedreiging van hun eigen reputatie. Dit geldt zowel voor autochtone als voor allochtone bewoners die maatschappelijk vooruit willen komen. Zij hebben last van crimineel en onaangepast gedrag van medebewoners en met name negatieve berichtgeving over criminaliteit in de wijk. Zo zijn niet-westerse bewoners meestal opvallend gespitst op het problematiseren van criminaliteit en overlast van andere 'allochtonen'. Ook zij hanteren de techniek van het negatief stereotyperen van andere niet-westerse groepen ('ethnic othering') en onderscheiden zichzelf daarmee van andere niet-westerse bewoners die in hun ogen niet deugen en zowel hen als de wijk een slechte naam geven. Dit komt ook terug in hun veronderstelling dat meer autochtone bewoners de wijk leefbaarder en veiliger zouden maken.
4. Daarnaast is ook de inschatting van de eigen kwetsbaarheid en die van hun naasten bepalend in de beleving en betekenisgeving aan veiligheid van bewoners. Zo geven bewoners vanuit de verschillende perspectieven aan dat ze vaak niet bang zijn om zelf slachtoffer te worden van criminaliteit, maar vooral zorgen hebben voor hun kinderen, wanneer deze moeten opgroeien in een wijk met drugsverslaafden en criminele jongeren. Dit is voor hen geregeld een reden om zich actief tegen criminaliteit en overlast te verzetten (o.a. door maatregelen te eisen van de overheid), zelf voorzorgsmaatregelen te nemen en/of de wijk (op termijn) te gaan verlaten.

Nuanceren en relativeren

Er zijn ook persoonlijke, wijk- en beleidsomstandigheden die bewoners juist ruimte bieden voor een meer nuancerende en relativerende benadering, waarin problemen in hun context worden geplaatst:

1. Kennis over de wijk draagt bijvoorbeeld bij aan een meer nuancerende en/of relativerende benadering van criminaliteit en overlast. Zo hebben bewoners met ruimere kennis en ervaring met het specifieke karakter en de ontwikkeling van de wijk door de tijd mogelijkheden om concrete veiligheidsproblemen te contextualiseren en van een bredere betekenis te voorzien. De wijk voelt voor hen vertrouwd. Zo kennen ze bijvoorbeeld de specifieke problematische plekken en tijdstippen en kunnen dat scheiden van de situatie in de rest van de wijk en minder problematische tijdstippen. Ook draagt kennis over de informele 'straatcodes' (vgl. Anderson, 1999) bij aan deze benadering van criminaliteit en overlast, zoals het niet direct aankijken of de indruk geven aan drugsdealers dat ze iets met hen te maken willen hebben. Daarnaast doen bewoners vanuit deze benadering ook concessies in hun buurtgebruik en nemen bijvoorbeeld 's avonds de fiets om ongewenste contacten op straat te vermijden. Tevens hebben ze mogelijkheden om de huidige problemen af te zetten tegen problemen in het verleden, toen deze ernstiger waren en er minder beleid was om deze aan te pakken. Ten slotte draagt kennis over andere wijken met ernstigere veiligheidsproblemen bij aan het nuanceren en relativeren.
2. Een breed sociaal netwerk binnen de wijk geeft bewoners in de beide onderzoekslocaties ook een gevoel van bescherming binnen de wijk (vgl. Walklate, 1998). Voor hen zijn de bonafide personen in de wijk groter in aantal dan de malafide types die hier rondhangen. En ze verwachten dat medebewoners hen zouden helpen, als er toch iets mocht gebeuren. Er zijn ook bewoners die vertrouwen op hun eigen lokale 'bekendheid' in de wijk, waardoor ze inschatten dat criminelen en overlastgevers het uit hun hoofd laten om hen iets aan te doen.
3. Ook maken sociale verbindingen tussen verschillende etnische groepen in een wijk bewoners minder vatbaar voor het eenzijdig problematiseren van etniciteit in relatie tot veiligheid. Deze 'ander' krijgt op deze manier een minder bedreigend voorkomen (vgl. Müller & Fischer, 2012).
4. Het zijn echter niet alleen de medebewoners en ondernemers die voor meer vertrouwde en een gevoel van sociale bescherming kunnen zorgen ('publieke familiariteit') (vgl. Blokland, 2009), maar ook hun kennis over en contacten met deviante personen in de wijk. Bewoners nuanceren en/of relativeren bijvoorbeeld de dreiging van drugsdealers en -gebruikers, als ze weten wie het zijn en wat ze daar aan het doen zijn. Deze contacten kunnen het gevolg zijn van familie- en buurtrelaties, maar komen soms ook tot stand door (activerings)projecten in de wijk waarin zowel bewoners als bijvoorbeeld dak- en thuislozen gezamenlijk participeren.
5. Positieve contacten en samenwerking van bewoners met de lokale overheid, de wijkpolitie en het welzijnswerk dragen geregeld in positieve zin bij aan de beleving en betekenisgeving aan veiligheid, ook in situaties dat veiligheidsproblemen (nog) niet helemaal opgelost kunnen worden. Voorbeelden hiervan in het onderzoek zijn inzichten die de gemeente en of de politie bieden in de problemen waar zij mee kampen in de

aanpak van drugsoverlast en –criminaliteit en de uitleg van de wijze waarop met deze problemen wordt omgegaan om op langere termijn resultaat te boeken in de wijk (b.v. ‘dossieropbouw’ tegen drugsdealers en ‘lastige jongeren’).

Ten aanzien van beleid hebben bewoners onder bovenstaande omstandigheden ook oog voor neveneffecten van een overwegend dwingend en (p)repressief veiligheidsbeleid:

1. Ze wijzen bijvoorbeeld op fysieke, sociale en economische omstandigheden van de wijk die volgens hen niet opgelost kunnen worden met enkel een repressief handhavingsbeleid. En ze beoordelen de selectieve uitsluiting van kwetsbare groepen als een ‘verarming’.
2. Ze vinden een repressief veiligheidsbeleid negatief voor de wijkuitstraling en sfeer.
3. Ten slotte hebben ze problemen met bijkomende ingrijpende wijkveranderingen die samenvallen en/of onderdeel zijn van het lokale veiligheidsbeleid, zoals sociaaleconomische opwaardering van de woning- en winkelvoorraad (‘gentrification’) en het ‘professionaliseren’ van het traditionele welzijnswerk.

DEEL IV

DIVERSITEIT IN PERSPECTIEVEN OP VEILIGHEID & BELEID



Muurschildering wijkpark Oude Westen, 2011



Muurschildering, Van Goghplein, Antwerpen Noord, 2016

Hoofdstuk 8

Conclusies over perspectieven op veiligheid, beleid en wijk

8.1 Inleiding

Veiligheid wordt in de media, politiek en beleid vaak voorgesteld als een eenduidig sociaal fenomeen. Criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving zijn hierin aspecten die via kwantitatieve monitors in beeld worden gebracht en de inzet van het lokale veiligheidsbeleid legitimeren. Op basis van politieregistraties en veiligheidsenquêtes definiëren en categoriseren lokale overheden op deze wijze de wijkveiligheid. De Gemeente Rotterdam werkt sinds 2002 via een monitoringsmethodiek aan meer veiligheid en veiligheidsbeleving in wijken. In één van deze wijken met de laagste indexscores is in deze studie kwalitatief veldonderzoek gedaan om de betekenissen die verschillende type actoren hieraan geven in kaart te brengen. Hierbij heeft de focus gelegen op diversiteit in perspectieven tussen en binnen drie verschillende actorgroepen. Om invloeden van de wijk- en beleidscontext op de betekenisgeving aan veiligheid in beeld te krijgen, is deze Rotterdamse wijk tevens afgezet tegen een Antwerpse wijk met – in grote lijnen – vergelijkbare kenmerken, veiligheidsproblemen en lokaal beleid rond veiligheid.

Kort na de eeuwwisseling hebben ambtenaren in Antwerpen onder meer gekeken naar nieuwe ontwikkelingen in het lokale veiligheidsbeleid van Rotterdam (vgl. Marks & Van Sluis, 2006; 2008). In beide steden bestaan er op papier sindsdien meer gelijkenissen op het vlak van interventies tegen criminaliteit, overlast en gevoelens van onveiligheid. Dit geldt langer voor de ‘zachte kanten’ van het lokale en integrale veiligheidsbeleid, zoals sociale activering en het

‘wijkbeheer’ uit de jaren negentig (vgl. Loopmans, 2006).⁵⁴² Beide steden hebben de laatste tien, vijftien jaar een steeds beter geëquipeerd lokaal veiligheidsbeleid ontwikkeld waarmee ze wijken positief proberen te beïnvloeden. De vraag is hier in hoeverre deze gelijkenissen tussen beide locaties ook leiden tot vergelijkbare betekenissen die verschillende type actoren aan veiligheid en beleid geven in de praktijk. Zo zijn er ook verschillen in de lokale wijk- en beleidscontext, zoals in de aard en omvang van criminaliteit, overlast en gevoelens van onveiligheid, de woningvoorraad en politiek-bestuurlijke verhoudingen in de beide steden. Deze overeenkomsten en verschillen roepen ook vragen op over de geschiktheid van beleidstransfers tussen steden op het vlak van lokale veiligheidsretoriek en -beleid. In dit conclusiehoofdstuk worden deze bevindingen samengebracht en wordt ook ingegaan op hun theoretische en beleidsmatige implicaties.

In dit hoofdstuk zal de volgende centrale probleemstelling beantwoord worden:

Wat zijn de perspectieven op veiligheid en veiligheidsbeleid onder professionals (i.c. lokale bestuurders, ambtenaren, politiemedewerkers) en bewoners in twee wijken in Antwerpen en Rotterdam, wat zijn hierin de verschillen en overeenkomsten en hoe zijn die te herleiden naar de lokale wijk- en beleidscontext?

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 geformuleerd zijn:

1. Wat zijn de belangrijkste criminologische en sociologische overeenkomsten en verschillen tussen Rotterdam (en specifiek het Oude Westen) en Antwerpen (en i.c. Antwerpen Noord)?
2. Wat behelst het ‘nieuwe’ lokale veiligheidsbeleid in Rotterdam en Antwerpen van na de eeuwwisseling en wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in dit beleid?
3. Wat zijn de perspectieven van professionals en bewoners op veiligheid en (de implementatie van) het lokale veiligheidsbeleid in het Oude Westen en Antwerpen Noord?
4. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in de perspectieven van deze actoren uit de twee onderzoekslocaties in Rotterdam en Antwerpen?
5. Op welke wijze zijn deze overeenkomsten en verschillen in perspectieven te herleiden naar de verschillende lokale wijk- en beleidscontexten van beide onderzoekslocaties?
6. Wat zijn de theoretische en beleidsmatige implicaties van de bevindingen van deze studie in het licht van mogelijkheden voor een ‘democratische veiligheidspolitiek’ en ‘superdiversiteit’?

⁵⁴² Een voorbeeld is het Opzoomeren dat al eind jaren negentig is overgewaaid en in Antwerpen is vertaald als ‘Opsinjoren’. Zie Saeys et al. (2014) voor een recent overzicht van sociale initiatieven binnen de stad Antwerpen.

Methoden en onderzoekactiviteiten

De onderzoeksvragen worden beantwoord met behulp van verschillende typen data. In de eerste plaats is gebruik gemaakt van documentanalyse om zicht te krijgen op de wijk- en beleidscontext van beide onderzoekslocaties. Daarnaast is tussen september 2008 en 2012 (en later nog meer ad hoc tot ongeveer september 2016) eigen data verzameld met behulp van kwalitatieve onderzoeksmethoden om zicht te krijgen op de diversiteit in beleving en betekenisgeving aan wijkveiligheid en het lokale veiligheidsbeleid vanuit diverse actoren, zoals bestuurders en beleidsambtenaren, politiemedewerkers, welzijnswerkers⁵⁴³ en bewoners. Hierbij zijn vooral (participerende) observaties gedaan en interviews en vele informele gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van deze drie actorgroepen. Er is gebruik gemaakt van een veldwerkstrategie die ik het ‘spelen tussen de linies’ heb genoemd (vgl. De Leeuw, 2013). Om bij de beleving en betekenisgeving aan veiligheid en beleid van deze actoren te komen zijn enerzijds hechte relaties met hen aangegaan om dichtbij hun leef- en denkwereld te komen. Ten einde eenzijdigheid in het denken over veiligheid en het risico van verlies aan kritisch reflectief vermogen op deze perspectieven (‘going native’) te ondervangen, is regelmatig van positie en standpunt gewisseld in beide locaties. Dit past bij een positiespel tussen actoren met verschillende posities, rollen en belangen.

Op basis van 122 interviews met 128 personen, tientallen informele straatgesprekken en 1000 uur aan (participerende) observaties van bestuurders, ambtenaren, professionals en bewoners in deze twee onderzoekslocaties in deze studie zijn verschillende perspectieven op lokale veiligheid en beleid onderscheiden. Deze zijn – minder proceduralistisch als ‘grounded theory’ veronderstelt (vgl. o.a. Strauss & Corbin, 1990) – in verschillende coderingsrondes uit de concrete onderzoeksdata gedestilleerd. Bestaande begrippen en theoretische noties uit de literatuur over veiligheid en beleid zijn hiervoor als ‘sensitizing concepts’ mede richtinggevend geweest. Op basis van deze (‘semi-grounded’) inductieve methode – van concrete empirische data naar theoretische begripsvorming met gebruik van kennis over concepten uit de literatuur – is de lokale diversiteit aan perspectieven op veiligheid en beleid geanalyseerd en geconceptualiseerd om orde te scheppen in de verscheidenheid aan beleving en betekenisgeving aan veiligheid en beleid en de wijk- en beleidskenmerken die daarin een rol spelen. Gezien het exploratieve karakter van dit breed opgezette vergelijkende onderzoek zou meer gefocust vervolgonderzoek naar deze perspectieven kunnen zorgen voor verdere ‘fundering’ en verfijning.

Dit kwalitatieve veldonderzoek naar deze diversiteit is mede door de schaal en methoden niet een antwoord op de vraag hoe veiligheidsproblemen in deze onderzoekslocaties in elkaar steken en in welke mate deze onderscheiden perspectieven ook voor professionals en bewoners op andere plekken gelden. Daarnaast is de looptijd van het onderzoek geen garantie voor het hebben kunnen meenemen van alle tussentijdse ontwikkelingen en veranderingen door de tijd in de wijk en het lokale beleid, laat staan binnen alle actorgroepen die in beide locaties

⁵⁴³ Zij zijn vooral meegenomen als belangrijke contextinformatie omdat hun perspectieven in de praktijk minder gericht op veiligheid bleken.

onderzocht zijn. De keuze om toch op deze manier onderzoek te doen, is vooral ingegeven door het geringe belang dat gehecht wordt aan de persoonlijke beleving en betekenisgeving aan veiligheid en aan de sociale interacties tussen diverse actoren binnen een context van ‘integraal’ veiligheidsbeleid. Als de veiligheidsbeleving van burgers centraal gesteld wordt – een subjectief proces bij uitstek – en onder meer achter lijkt te blijven bij verbeteringen van de geregistreerde veiligheid, kan het niet anders dan dat kwalitatieve methoden op het niveau van de wijk meer dienen te worden ingezet om dit beleid te informeren. Hoewel zoveel mogelijk rekening is gehouden met mogelijke selectiviteit in de ‘keuze’ van respondenten, beïnvloeding van geobserveerde situaties door mijn aanwezigheid en beperkingen in mijn bereik als (alleen opererende) onderzoeker in een groot onderzoeksveld, is juist de insteek op het inventariseren van deze diversiteit in beleving en betekenisgeving een reden dat dergelijke beperkingen minder bepalend zijn voor de opbrengsten van dit onderzoek. Zo laat ik in dit onderzoek bijvoorbeeld zien hoe veiligheid en beleid meer verschillend beleefd worden dan veiligheidsmonitors en onderzoek naar veiligheid veronderstellen. Op de tweede plaats biedt het tevens handvatten om in het lokale veiligheidsbeleid meer rekening te kunnen houden met de diversiteit en gelaagdheid in de beleving, betekenisgeving en beïnvloeding van wijkveiligheid. Ten slotte geeft deze diversiteit aan dat theoretische begrippen als ‘sociale herovering’ en ‘culture of control’ de nadruk leggen op slechts een deel van de veiligheidssentimenten en het veiligheidsbeleid. Dit onderzoek laat zien dat beiden zaken meer gevarieerd en genuanceerd zijn in de dagelijkse praktijk.

8.2 Overeenkomsten en verschillen tussen de twee wijken en de beleidscontext

De eerste onderzoeksvraag van deze studie naar veiligheid in wijken omvat de inventarisatie van de belangrijkste kenmerken en context van beide onderzoekslocaties:

Wat zijn de criminologische en sociologische overeenkomsten en verschillen tussen het Oude Westen en Antwerpen Noord?

Alvorens in te gaan op de veiligheidsperspectieven van de verschillende actoren, worden hier eerst enkele kenmerken van de beide onderzoekslocaties uiteengezet om de context te schetsen waarin betekenis aan veiligheid wordt gegeven. In de eerste plaats gaat het om twee wijken die een hoge prioriteit krijgen in het lokale veiligheidsbeleid, omdat er bovengemiddeld criminaliteit en overlast plaatsvinden en hoge onveiligheidsgevoelens gerapporteerd worden. Het vormen hierdoor geschikte ‘cases’ om veiligheidspercepties en –beleid te onderzoeken. Tevens zijn het wijken met een heterogene samenstelling, wat de eenvormigheid van het beleidsdenken over veiligheid in twijfel trekt.⁵⁴⁴

⁵⁴⁴ Deze studie bevat een bescheiden benadering van de gelaagdheid van hedendaagse steden die door Vertovec (2007) als ‘superdiversiteit’ is omschreven. Hij doelt op de verscheidenheid van ‘nieuwe migranten’. Ik focus vooral op verschillen tussen diverse groepen ‘gevestigden’.

KARAKTERISERING WIJKEN

Zoals we hebben gezien is het *Oude Westen* een fysiek compacte wijk dicht tegen het stadscentrum van Rotterdam en op loopafstand van het Centraal Station van de stad. Ze is ontstaan aan het einde van de negentiende eeuw als gevolg van de snel groeiende bevolking door de uitbreiding van de Rotterdamse haven. In korte tijd zijn er toen door particuliere investeerders vooral goedkope woningen neergezet waar voornamelijk arbeiders in terecht kwamen. Later zijn deze particuliere woningen in handen gekomen van diverse woningstichtingen en via enkele fusies uiteindelijk ondergebracht bij één wooncorporatie, waardoor de wijk vooral sociale huurwoningen bevat. De bevolkingssamenstelling van deze wijk veranderde vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw. De ontwikkeling van nieuwe groene wijken aan de rand van de stad, deed een deel van de oorspronkelijke bewoners de wijk verlaten en hier kwamen in de decennia hierna nieuwe typen bewoners voor terug, zoals mensen uit de voormalige kolonies (i.c. Suriname), arbeidsmigranten en studenten. Met die sociale en culturele transformaties van de wijk, nam ook de sociale samenhang en onderlinge controle af en ontstonden er spanningen en problemen rond vormen van drugsgerelateerde criminaliteit en overlast. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw speelden deze problemen nog steeds een belangrijke rol in de veiligheid en leefbaarheid van de wijk, ondanks een bredere benadering dan enkel het inzetten van meer toezicht en handhaving. De lokale overheid knapt sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw panden op en ook bij aanvang van dit onderzoek werd de wijk met fysieke, sociale en economische middelen aangepakt.

Antwerpen Noord is een grotere en meer uitgestrekte wijk tegen het centrum van Antwerpen en ook gelegen op loopafstand van het Centraal Station. Ze is net als het Oude Westen aan het einde van de negentiende eeuw ontwikkeld in een tijd van sterke stedelijke groei. In de oude binnenstad was steeds minder plaats om te wonen, waardoor gebieden buiten de toenmalige stadswallen nodig waren om die nieuwe mensen te kunnen huisvesten. Ook hier zijn toen in korte tijd arbeiderswoningen neergezet door particuliere investeerders, voordat er duidelijke wetgeving ontstond voor het waarborgen van de kwaliteit en hygiëne van woningen. Deze woningen zijn in grote mate particulier eigendom gebleven op enkele sociale huurcomplexen na. Op deze plek zijn sinds de jaren zestig tevens oorspronkelijke bewoners en ondernemers weggetrokken naar de rustigere buitenwijken en vooral lager opgeleide 'nieuwkomers' voor teruggekomen in de afgelopen decennia. De etnische diversiteit is in deze wijk nog groter dan in het Oude Westen en verschillende groepen van niet-Belgische origine zijn hier ook ruimtelijk meer verspreid dan in het kleinere Rotterdamse Oude Westen. Mensen van Afrikaanse, Aziatische en Midden- en Oost-Europese afkomst concentreren zich op diverse plaatsen binnen de wijk. In de jaren negentig zijn ook problemen rond drugshandel, straatprostitutie en huisjesmelkerij zichtbaar geworden en hebben hier aanvankelijk geleid tot een politieel handavingsbeleid. Later dan in Rotterdam zijn ook hier steeds meer aanpalende fysieke, sociale en economische maatregelen genomen.

De twee onderzoekslocaties hebben gemeenschappelijke kenmerken die de lokale context karakteriseren en die een rol spelen in de wijze waarop de actoren in dit onderzoek veiligheid ervaren en beoordelen. Voorbeelden hiervan zijn de lokale inbedding van criminaliteit en afwijkend gedrag, de sociale en economische diversiteit en de aandacht die deze wijken krijgen vanuit (boven)lokale overheden. Naast die gelijkenissen zijn er ook enkele verschillen.

WIJKCONTEXT

Criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving

Het gaat om locaties waar criminaliteit en overlast ruimtelijk en sociaaleconomisch geconcentreerd zijn, zoals harddrugshandel, straatprostitutie en rondhangende jeugd. Tevens is er sprake van vormen van afwijkend gedrag, zoals de aanwezigheid van alcohol- en drugsverslaafde dak- en thuislozen. In deze wijken zijn vormen van illegaal en/of afwijkend gedrag geen nieuwe sociale fenomenen. Ze zijn hier door hun centrale ligging in de stad en het overwegend goedkopere woningaanbod al sinds hun ontstaan kwetsbaar voor gebleken. De aanwezigheid van criminaliteit en overlast is er een constante factor, maar de aard en de omvang ervan is door de tijd veranderd. Onrustige plaatsen, tijdstippen en mensen leiden in deze wijken niet standaard tot gevoelens van onveiligheid. Strategisch buurtgebruik, persoonlijk contacten met burens en ervaringen met informele codes rond het omgaan met deviantie en criminaliteit hebben ook uiteenlopende invloeden op de beoordeling van veiligheid en beleid.

De aanwezigheid van criminaliteit en deviante personen is in de Antwerpse wijk nog duidelijk zichtbaar. Hard- en softdrugshandel, openbaar alcoholgebruik, prostitutie en verzameling van groepen jongeren zijn op specifieke plekken in de wijk bepalend in het straatbeeld. En specifieke delen van de wijk hebben ook een meer fysiek vervallen uitstraling. Dit hangt samen met een grotere goedkope en makkelijk toegankelijke particuliere woningvoorraad die vooral type personen aantrekt met beperkte financiële middelen die tevens vaak kampen met sociale en/of psychische problemen. Huisbazen zijn, gezien het segment waarin ze verhuren en de beperkte controle op de woonkwaliteit en huurprijs, ook niet gemotiveerd om te investeren in het onderhoud. De krappe opzet en het onderhoud van de straten dragen hier ook niet bij aan een positieve uitstraling en sfeer. Vanuit een deterministisch perspectief is deze wijk meer kwetsbaar voor criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. Dit wil niet zeggen dat bewoners eenzelfde negatieve beoordeling geven aan deze kenmerken van deze wijk. Vervallen panden en deviante groepen zijn op het moment van dit onderzoek (2008–2010) in de Rotterdamse onderzoekslocatie minder (nadrukkelijk) aanwezig in het straatbeeld.

Bewonersdiversiteit en verschillende vormen van sociale organisatie

Deze onderzoekslocaties zijn ook wijken met een sociaal, economisch en cultureel diverse populatie. Oorspronkelijk werden ze bevolkt door lokale arbeiders en autochtone 'nieuwkomers' die begin 20^{ste} eeuw naar de stad trokken door de groei van de havens. Vanaf de jaren zestig in de vorige eeuw heeft daar selectieve vervanging plaatsgevonden van de autochtone arbeiders- en middenklasse door vooral laagopgeleide niet-westerse 'nieuwkomers', onder meer door de ontwikkeling van nieuwe woon- en winkelgebieden aan de randen van deze steden en de komst van arbeidsmigranten.⁵⁴⁵ Momenteel wordt vooral de jonge middenklasse aangetrokken om er een sociaaleconomische mix te bewerkstelligen. De organisatie van bewoners binnen deze wijken is meestal ruimtelijk en/of sociaaleconomisch verdeeld. Een deel van de oorspronkelijke en nieuwe bewoners is betrokken bij de wijk.⁵⁴⁶ Zij organiseren zich in verschillende belangengroepen met onderling soms uiteenlopende visies op de wijk. De aard, omvang en impact van sociale organisatie en sociaal kapitaal is verschillend. Waar in de Rotterdamse wijk een centrale bewonersorganisatie meer dan veertig jaar een overkoepelend en invloedrijk instituut is voor wijkbewoners richting de lokale overheid, kenmerkt de wijk in Antwerpen zich als een lappendeken van vele verschillende kleine plein-, straat- en buurtgroepen met uiteenlopende visies en werkwijzen. De wijk en diversiteit in buurten, ieder met hun eigen kenmerken en belangen, is daar ook groter en er is een duidelijkere ruimtelijke verdeling van sociale, culturele en economische groepen hierbinnen.⁵⁴⁷

BELEIDSCONTEXT

Wat behelst het 'nieuwe' lokale veiligheidsbeleid in Rotterdam en Antwerpen van na de eeuwwisseling en wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in dit beleid?

Politieke invloed van lokale overheden

Er zijn ook lokale verschillen in de organisatie, efficiency en effectiviteit van dit lokale beleid. De staatsrechtelijke versnippering in een groter aantal verschillende bestuurslagen beperkt bijvoorbeeld de lokale autonomie en invloed van gemeenten in België op bovenlokaal beleid vergeleken met die van Nederlandse gemeenten. Beleidsterreinen als huisvesting, zorg, immigratie en integratie zijn daar exclusief voorbehouden aan bovenlokale overheden, zoals de provinciale, gewestelijke en federale overheid. Dit heeft invloed op de financiële middelen en bevoegdheden van gemeenten om 'integraal' en effectief op te kunnen treden tegen concrete criminaliteit en overlast. Ook (boven)lokale politiek-ideologische tegenstellingen maken beleidsvernieuwingen en pragmatisch handelen hier vaak lastig in de praktijk. Het

⁵⁴⁵ Zie voor een historisch overzicht van de immigratie- en integratie naar Antwerpen de studie van Puymbroeck (2014).

⁵⁴⁶ Daarnaast zijn er ook bewoners die niet betrokken zijn of willen worden bij de wijk. Ze leven volgens hulpverleners vaak teruggetrokken door een gebrek aan effectieve sociale netwerken, schaamte over hun persoonlijke leefsituatie en/of het verbergen van hun problemen.

⁵⁴⁷ Vormen van ruimtelijke 'segregatie' zijn hier meer aanwezig, omdat hier minder sturingsmiddelen zijn om dit te voorkomen.

federaal gestuurde asiel- en migratiebeleid legt bijvoorbeeld druk op de leefbaarheid en veiligheid van grote steden. Waalse socialisten op federaal niveau weigeren op dit thema mee te gaan in een strenger asielbeleid, zoals Vlaamse partijen van de sociaaldemocraten tot 'nieuwrechts' vragen. Daarnaast zijn progressieve maatregelen ten aanzien van overlast en criminaliteit tevens moeilijker te realiseren, zoals het toestaan van coffeeshops en gebruikersruimtes in het licht van 'harm reduction'. Ook tegengestelde professionele tradities en taakopvattingen maken de samenwerking tussen publieke toezichthouders en handhavers enerzijds, en welzijnswerkers en hulpverleners anderzijds, vaak lastig te realiseren, omdat ze in belangrijke mate ingebed zijn in tegengestelde politiek-ideologische visies. In het Nederlandse staatsbestel hebben de gemeenten te maken met minder bestuurslagen boven hen en hebben ze ook meer invloed op het nationale beleid. De vier grote steden (G4) zijn bijvoorbeeld regelmatig een 'kraamkamer' voor nieuwe beleidsinitiatieven (geweest) met bijbehorende budgetten van de nationale overheid, zoals landelijke wetswijzigingen rond het voeren van een spreidingsbeleid ('Rotterdamwet') en extra investeringen in wijken met bovengemiddelde veiligheidsproblemen.

Politiek klimaat

Daarnaast is er een verschil in politiek klimaat. De Belgische politieke cultuur kenmerkt zich door een directere politisering van beleid. Een voorbeeld zijn de politieke benoemingen (vgl. Van Ostaaijen, 2007). Niet alleen wethouders maar ook burgemeesters worden daar voorgedragen als afgevaardigden van de grootste politieke partijen in het College en drukken een partijpolitieke stempel op het lokale beleid. In de Nederlandse politieke structuur worden burgemeesters benoemd in plaats van gekozen.⁵⁴⁸ Zij staan formeel ook boven de partijen en worden geacht geen partijpolitiek te bedrijven, terwijl hun Belgische collega's soms tevens nog partijleider zijn. Het Antwerpse politieke klimaat kent bovendien nog sterkere politieke tegenstellingen rond veiligheid tussen progressief-linkse en conservatief-rechtse partijen. In Antwerpen speelt bovendien mee dat enkele partijen aan de randen aanwezig zijn die het debat rond onder andere veiligheid beïnvloeden. Zo oefent het extreemrechtse Vlaams Belang vanuit een politiek geïsoleerde positie (door het 'cordon sanitair') sinds eind jaren tachtig invloed uit op het debat over veiligheid en etniciteit. En het nieuwrechtse maar ook Vlaams-nationalistische N-VA is er daarentegen meer salonfähig en toont zich sinds haar bestuurstermijn (2013–2018) als een bestuurlijke vernieuwer, zoals ook Leefbaar dat enkele jaren eerder al heeft gedaan in Rotterdam. 'Heilige huisjes' worden neergehaald, zoals een versobering van de sociale zekerheid (vgl. Vranken, 2014), het bezigen van een 'zero tolerance' beleid ten aanzien van criminaliteit en overlast en het benoemen van relaties tussen etniciteit en criminaliteit.⁵⁴⁹ Uitspraken van de burgemeester over specifieke groepen van niet-westerse origine, een 'war on drugs' en een repressief politieoptreden roepen hier

⁵⁴⁸ Dit gebeurt door de Koning op voorstel van de Minister van Binnenlandse Zaken en na raadpleging van de gemeenteraad.

⁵⁴⁹ Hier waren de sociaaldemocraten (SP.a) al mee begonnen, maar die zijn nog wat genuanceerder te werk gegaan.

regelmatig reacties op bij, met name links-progressieve en -conservatieve, partijen in de oppositie.

In Rotterdam is ook sprake van verschillende politieke visies op veiligheid, maar deze zijn er niet meer zo scherp als ze enkele jaren geleden waren.⁵⁵⁰ In Rotterdam zijn gevestigde lokale partijen in 2002 geconfronteerd met de plotselinge opkomst van het 'nieuwrechtse' Leefbaar Rotterdam van Pim Fortuyn. In haar eerste collegetermijn (2002–2006) is die partij een katalysator geweest van 'nieuwe' ontwikkelingen naar een meer interventionistisch lokaal veiligheidsbeleid. Zorg en repressie zijn onder andere meer gericht op elkaar aangesloten in 'persoonsgerichte aanpakken' rond overlast en criminaliteit en enkele slepende kwesties rond de repressieve aanpak van criminaliteit en overlast zijn toen vlot getrokken. Dit heeft in het begin de nodige kritiek opgeleverd vanuit met name progressieve partijen. De inhoud van dit lokale veiligheidsbeleid is meer dan tien jaar later, echter, niet langer een partijpolitieke kwestie en meer een algemeen gedeelde prioriteit en visie onder grote delen van het Rotterdamse politieke spectrum geworden. Colleges onder leiding van sociaaldemocraten zijn met dit beleid grotendeels verder gegaan, ondanks (retorische) accentverschillen, met name rond de rol van sociaal-preventieve maatregelen. Voorheen nog controversiële maatregelen rond veiligheid – zoals cameratoezicht of preventief fouilleren – zijn hier nu bijvoorbeeld minder inzet van politiek debat.⁵⁵¹

Lokale beleidsinterventies

De twee onderzoekswijken zijn door hun centrale ligging en opgebouwde ervaringen met problemen rond veiligheid bekend met de nadrukkelijke aanwezigheid van lokaal beleidsingrijpen. Het zijn geen 'vergeten gebieden' in de stad.⁵⁵² Enkele decennia intervenueert de lokale overheid in deze twee wijken om criminaliteit en overlast te voorkomen en hard aan te pakken. In diverse beleidsperioden is dit met verschillende typen maatregelen en intensiteit gebeurd, zoals fysieke en sociale ingrepen om de kracht en weerbaarheid van die wijken te vergroten. De laatste circa tien, vijftien jaren gaat het naast fysieke, sociale en economische interventies ('gentrification') vooral om extra preventief en repressief ingrijpen op overlast en normafwijkend gedrag via zowel bestuurlijke als strafrechtelijke handhaving van de openbare orde en veiligheid. Toezichthouders, handhavers en welzijnswerkers worden via integrale overlegorganen en samenwerkingsverbanden met elkaar verbonden om gezamenlijk op criminele, overlastgevende en deviante doelgroepen in deze twee 'hot spot' gebieden te werken. Deze 'integraliteit' is echter in Antwerpen minder ver doorgevoerd en ontwikkeld dan in Rotterdam inmiddels het geval is.

Ook op andere beleidsterreinen lopen beide onderzoeklocaties uiteen. De stadsontwikkeling is in Antwerpen later begonnen en op kleinere schaal aanwezig dan in Rotterdam. Dit

⁵⁵⁰ De socialisten (SP) – traditioneel in de oppositie – positioneren zich nog geregeld tegen het repressieve veiligheidsbeleid.

⁵⁵¹ Veiligheidsmaatregelen zijn inmiddels ingebed in wettelijke kaders, zoals het plaatsen van camera's en mosquito's.

⁵⁵² Dit is anders dan b.v. Karn (2007) laat zien met haar 'narratives of neglect' over een vervallen wijk in Manchester.

heeft vooral te maken met financiële problemen uit het verleden, zoals de verminderde belastinginkomsten als gevolg van het wegtrekken van meer kapitaalkrachtige bewoners (vgl. Cools, 1993; Swyngedouw, 2000) en beperktere overheidsbudgetten om problematische panden op te kopen die voor projectontwikkelaars minder aantrekkelijk zijn om in te investeren. De laatste jaren is zijn deze mogelijkheden toegenomen door het beter kunnen bundelen van verschillende bovenlokale middelen en het opzetten van publiek-private samenwerkingsverbanden om zo nieuwe voorzieningen te realiseren (vgl. Loopmans, 2007).⁵⁵³

Deze Antwerpse wijk heeft daarnaast ook een grotendeels particuliere woningvoorraad. En de sociale huisvestingsmaatschappijen hebben daar ook vaak minder budget om fysiek grondig te investeren in woningen en wijken.⁵⁵⁴ Voor de lokale overheid maakt dit het moeilijk om in te grijpen op de fysieke onderbouw van veiligheidsproblemen binnen wijken. In Rotterdam is daarentegen een langere traditie in het fysiek en economisch investeren in wijken. In de jaren zeventig van de vorige eeuw hebben bewonersorganisaties – waaronder die uit het Oude Westen – dit soort investeringen afgedwongen. Er zijn destijds panden opgekocht van (malafide) particuliere eigenaars door de gemeente en die zijn vervolgens omgevormd tot sociale huurwoningen onder beheer van enkele woningbouwverenigingen (vgl. Stoof & Kuenzli, 1993) die inmiddels gefuseerd zijn tot één geprivatiseerde woningcorporatie (vgl. Fabre, 2010). De lokale overheid oefent ook samen met deze corporatie invloed uit op de kwaliteit van deze woningvoorraad in deze wijk. Ook de openbare ruimte is hier meer ingericht op het voorkomen van criminaliteit en overlast, zoals het openbreken, verbreden en verlichten van straten en het afsluiten van binnenterreinen, ingangen van ondergrondse parkeergarages en portieken, waar harddrugsdealers en –gebruikers in weg kunnen duiken. Er is daarnaast tevens een door de lokale overheid gestimuleerd programma om de sociaaleconomische status van de stad op te waarderen. De gemeente investeert in woningen, publieke voorzieningen en in ‘city marketing’.⁵⁵⁵ Ook het Oude Westen is onderdeel van dit stedelijk geïnitieerde en gestimuleerde (‘state sponsored’) gentrification proces.

Daarnaast is ook de relatie tussen bewoners en de lokale overheid in beide steden anders. Dit ligt deels aan de houding van burgers. Het imago van Rotterdam als ‘werkstad’ hangt samen met een beeld van ‘de Rotterdammer’ als iemand met ‘het hart op de tong’. Hoewel dit een stereotypering is van het karakter van inwoners van Rotterdam, zegt het wel iets over de mondigheid van burgers van deze stad. Ze laten zich horen als ze het ergens niet mee eens zijn en dit resulteert vaak in reacties van de lokale overheid, zoals ook blijkt uit de afgedwongen stadsvernieuwing uit de jaren zeventig (vgl. De Jong, 1986; Rood-Pijpers et al., 1995) en het aanscherpen van het veiligheidsbeleid van de gemeente eind jaren negentig

⁵⁵³ Een voorbeeld is een nieuw stadspark aan de noordrand van Antwerpen Noord en de realisatie van extra studentenhuysvesting.

⁵⁵⁴ De focus in het Vlaams woonbeleid ligt op woningbezitters die financiële voordelen genieten (vgl. Goossens, 2014).

⁵⁵⁵ In 2015 resulteert dit onder meer in een vermelding in de populaire toeristengids de ‘Lonely Planet’.

(vgl. Tops, 2007b). Burgers zijn in Antwerpen vaak minder direct. Er lijkt daar over het algemeen meer respect voor het lokaal gezag en voorzichtigheid in het kritische benaderen van lokale bestuurders en ambtenaren (vgl. Eppink, 1998; Van Ostaaijen, 2007; Wouters, 2015), hoewel er ook hier bewoners- en ondernemerscollectieven zijn die aandacht vragen voor hun zorgen en wensen rond veiligheid en leefbaarheid van hun wijk. Ook vanuit beide lokale overheden wordt er verschillend omgegaan met actief burgerschap. In Rotterdam is er verhoudingsgewijs meer sprake van een 'bottom up benadering' vanuit de lokale overheid, zoals blijkt uit het Opzoomeren dat sinds de jaren negentig van de vorige eeuw voorziet in middelen voor bewonersinitiatieven rond de leefbaarheid van wijken (vgl. Duyvendak & Van der Graaf, 2001). Van meer recente datum zijn ook vormen van bewonersconsultatie rond toezicht en handhaving in wijken (vgl. Schuilenburg, 2016) en vormen van burgerparticipatie in buurttoezicht (vgl. Lub, 2016). Hoewel in Antwerpen ook dergelijke projecten bestaan waarin burgers participeren in het beheer van hun buurt (vgl. Loopmans, 2006), benadert de lokale overheid in Antwerpen burgers meer vanuit een 'top down visie'. De overheid is er vooral terughoudend ten opzichte van bewonersparticipatie in veiligheid. Burgers mogen hier overlast melden binnen signaleringssystemen, maar worden niet geacht zelf toezicht te houden in de buurt.⁵⁵⁶

8.3 Perspectieven van actoren op de wijk, veiligheid en beleid

De derde onderzoeksvraag gaat over de diversiteit in veiligheidsperspectieven onder de drie centrale actoren in de beide onderzoekslocaties:

Wat zijn de perspectieven van professionals en bewoners op veiligheid en (de implementatie van) het lokale veiligheidsbeleid in het Oude Westen en Antwerpen Noord?

Deze perspectieven van 1) lokale bestuurders en ambtenaren, 2) politiemedewerkers en 3) bewoners in Rotterdam en Antwerpen worden hier eerst gepresenteerd.⁵⁵⁷ Aan het einde van dit hoofdstuk zal er worden ingegaan op de bruikbaarheid van die perspectieven (ook buiten deze twee onderzoekswijken).

Bestuurders- en ambtenarenperspectieven

Lokale bestuurders en ambtenaren die beleidskaders ontwikkelen (o.a. burgemeesters, wethouders en 'bedrijfsdirecteuren'), implementeren (o.a. stedelijke toezichthouders

⁵⁵⁶ In Nederlandse gemeenten is de methodiek van 'buurtwachten' ingeburgerd (Van Eijk, 2013; Van der Land et al., 2014), terwijl in België Buurtinformatie Netwerken (BIN) bewonersparticipatie in veiligheid beperken tot het delen van signalen van burgers met de lokale politie.

⁵⁵⁷ Welzijnswerkers en medewerkers van woningcorporaties en huisvestingsmaatschappijen zijn hier niet apart besproken. Hun perspectieven bleken minder divers in het veldwerk. Informatie uit deze interviews en informele gesprekken is echter meegenomen als contextinformatie.

en ‘interventieambtenaren’) en/of dit proces aansturen (o.a. ‘gebiedsmanagers’ en ‘wijk-regisseurs’), hanteren diverse perspectieven op wijken, veiligheid en beleid. Een aantal aspecten lichten op uit het veldwerk in de beide onderzoekslocaties die invloed hebben op hun uiteindelijke betekenisgeving aan veiligheid en beleid.

Bestuurders en ambtenaren binnen deze studie ervaren onder meer spanningen binnen het lokale overheidsapparaat. Deze gaan over de onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen stedelijke en decentrale (i.c. deelgemeentelijke en districts)bestuurders en ambtenaren ten aanzien van veiligheid en aanpalende beleidsterreinen (o.a. de buitenruimte en welzijn) en de wijze waarop hier in de praktijk mee omgegaan wordt. Vooral op decentraal niveau wordt een sterke sturing en bemoeienis vanuit de stedelijke overheid ervaren op het gebied van het lokale veiligheidsbeleid, welke geregeld botst met een ‘gebiedsgerichte aanpak’. Daarnaast hebben lokale bestuurders en ambtenaren te maken met een afhankelijke positie ten opzichte van bovenlokale overheden. Ze ervaren dat ze geregeld slechts beperkt invloed hebben op, volgens hen, noodzakelijk geachte beleidsveranderingen en -maatregelen op lokaal niveau. Tevens hebben bestuurders en ambtenaren zowel begrip voor als kritiek op het lokale veiligheidsbeleid dat ze maken en/of dienen te implementeren. In de eerste plaats ondersteunen ze de retorische verscherping van het beleidsdiscours van na de eeuwwisseling en de ontwikkeling naar een meer sanctionerend en eerder (preventief) sociaal interveniërende overheidsoptreden. Enerzijds is dit voor hen noodzakelijk om de sociale orde in deze wijken te herstellen. Anderzijds spreken (i.c. vooral sociaaldemocratische) bestuurders over een noodzakelijke politieke strategie om tegemoet te komen aan de veiligheidszorgen en -verwachtingen van het lokale electoraat (burgers). In de tweede plaats bekijken bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek het lokale veiligheidsbeleid ook meer kritisch. Ze hebben vooral hun twijfels over de haalbaarheid van een (in ieder geval retorisch) sterk op repressie gericht lokaal veiligheidsbeleid en belichten ze verschillende neveneffecten van dit discours.

Ook hebben lokale bestuurders en ambtenaren in dit onderzoek uiteenlopende ervaringen met en meningen over hun ‘integrale samenwerking’ met lokale ‘veiligheidspartners’ binnen het lokale veiligheidsbeleid. Ze hebben enerzijds aandacht voor verschillen in belangen en visie van externe professionals (o.a. welzijnswerkers, hulpverleners) en bewoners(collectieven), zoals de uiteenlopende doelen en de ongelijke positie die ze hebben ten opzichte van elkaar. In het veldwerk is de kritiek die ze hierop hebben echter meer dominant aanwezig. Ze beoordelen professionals en bewoners(collectieven) onder meer als te weinig betrokken en te veel bezig met particuliere belangen. En op basis van hun eigen ervaringen in de praktijk leveren formele structuren (o.a. ‘convenanten’ met ‘targets’) naast ‘beleidssuccessen’ (o.a. meer gedeelde kennis en interventiemogelijkheden) in de uitvoering tevens problemen op voor meer pragmatische en informele samenwerkingsrelaties met ‘partners’.

Uit dit onderzoeksmateriaal komen drie centrale perspectieven naar voren, die hier worden toegelicht, samen met de contextfactoren die hun aanwezigheid in beide locaties beïnvloeden:

1. Bestuurders en ambtenaren gebruiken in de eerste plaats een *sociaal heroverend perspectief*, waarin een gepercipieerd fysiek en sociaal verval centraal staat. Specifieke groepen bewoners en gebruikers van de wijk worden hierin gekwalificeerd als verantwoordelijk voor deze gesignaleerde ‘achteruitgang’ van de wijk. Deze groepen worden als afwijkend beschouwd op grond van ‘middenklasse’ normen, zoals die rond hygiëne (o.a. netheid) en moraal (o.a. zelfdiscipline, verantwoordelijkheidsgevoel, sociale betrokkenheid).⁵⁵⁸ Binnen dit perspectief bestaat een voorkeur voor een (vergaand) fysiek, sociaal en economisch interveniërend overheidsoptreden in dit type wijken met structurele veiligheidsproblemen om wijken terug te ‘heroveren’ op dergelijke categoriseerde groepen.⁵⁵⁹ Op het vlak van de aanpak van criminaliteit en overlast staan extra toezicht, strikte handhaving⁵⁶⁰ en (preventieve) sociale interventie⁵⁶¹ voorop als de manier om meer orde en veiligheid in de wijk te creëren. Lokale contextfactoren die met dit perspectief samenhangen zijn onder meer de aard van het politieke klimaat. In een rechts-populistisch klimaat is de aandacht voor problemen en de ruimte voor strenge repressieve en preventieve beleidsinterventies op veiligheid sterker aanwezig. Dit geldt vooral voor zichtbare veiligheidsproblemen die veel aandacht krijgen in de media, zoals drugscriminaliteit en prostitutieoverlast. Het uitbreiden en aanscherpen van maatregelen gedijt ook in een context, waarin burgers veiligheidsproblemen in hun wijk beu zijn en overheidsactie eisen. Ook de onvrede over een – vermeend te permissieve – aanpak van criminaliteit en overlast in het recente verleden, stimuleert tevens een restrictievere en punitievere beleidsvisie.
2. Lokale bestuurders en ambtenaren in deze studie hanteren tevens een *pragmatisch functionalistisch perspectief*, waarin niet zozeer morele kwalificaties een rol spelen om problemen rond veiligheid te benoemen. Centraal staat hierin een meer zakelijke en meer pragmatische focus op fysieke, sociale, culturele en economische ‘oorzaken’ van overlast en criminaliteit en de onveiligheidsgevoelens die deze oproepen onder bewoners. Beide onderzoekslocaties – wijken met bovengemiddelde veiligheidsproblemen – worden vooral gezien als fysiek en sociaal kwetsbare ‘systemen’ die gerepareerd dienen te worden. Ze wijzen daarbij op het type woningen, de inrichting van de openbare ruimte en de aard van het lokale ondernemerschap. Sociale huurwoningen worden hierin bijvoorbeeld geassocieerd met minder verantwoordelijke en betrokken bewoners. En de aanwezigheid van sociale en hulpverleningsvoorzieningen wordt vooral gezien als het bijdragen aan

⁵⁵⁸ Dit is wetenschappelijk deels te kwalificeren als ‘ethnic othering’ (vgl. Young, 1999) maar draait voornamelijk om het problematiseren van sociaaleconomisch zwakkere groepen mensen (vgl. o.a. Wacquant, 2009). Zie voor kritiek op de toepasbaarheid van dergelijke Anglo-Amerikaanse sociaalkritische analyses op het Rotterdamse veiligheidsbeleid onder andere Van Eijk (2010) en Van Houdt (2014).

⁵⁵⁹ Hierbij vat ik de term ‘sociale herovering’ van Engbersen et al. (2005) meer op in revanchistische zin dan deze auteurs zelf.

⁵⁶⁰ Soms neigend naar repressieve ‘law and order- retoriek’ en een noodzakelijk geacht ‘beschavings-offensief’.

⁵⁶¹ Schinkel (2011) noemt dit ‘prepressie’ – een samentrekking van preventieve repressie – en Peeters (2013) heeft het over een ‘preventive gaze’ in het Nederlandse criminaliteitspreventiebeleid sinds de jaren ’80 die in Rotterdam na 2002 is opgevoerd naar sociale interventie.

vormen van overlast in de wijk, zoals medische faciliteiten voor harddrugverslaafden (o.a. spuitenruil en gebruikersruimtes), dag- en nachtopvang voor dak- en thuislozen en voorzieningen voor mensen met weinig inkomen (o.a. drugshulpverlening en soepbedeling). Om veronderstelde negatieve deterministische invloeden te doorbreken, wordt vanuit dit perspectief pragmatisch gezocht naar mogelijkheden om deze wijken meer weerbaar te maken tegen criminaliteit en overlast. Voorbeelden hiervan zijn: het opwaarderen van de woning- en winkelveorraad (o.a. fysieke herstructurering en sociaal interveniëren) en het weghalen van sociale en economische voorzieningen die – vanuit dit perspectief bezien – kwetsbare doelgroepen en onveiligheid ‘aantrekken’. Vanuit een geloof in ‘maakbaarheid’ van wijken dragen publiek-private samenwerkingsverbanden tussen overheden en de (vastgoed)markt onder meer bij aan een dergelijk pragmatisch en ‘probleemoplossend’ denken, waarin minder aandacht is voor gevolgen voor het individu.

3. Een derde perspectief van waaruit bestuurders en ambtenaren naar veiligheid en beleid kijken, is een *sociaal verheffend perspectief*. Problemen rond criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens in deze twee wijken, worden hierin vooral in hun lokale (historische) economische, sociale en culturele context geplaatst. Bestuurders en ambtenaren geven bijvoorbeeld aan dat deze problemen niet nieuw zijn in dit soort type stadswijken met bovengemiddelde veiligheidsproblemen. Ze wijzen daarbij onder meer op de ontstaans- en ontwikkelingsgeschiedenis van deze wijken en hoe deze door de tijd geleid hebben tot overlast en criminaliteit. Tevens vergelijken zij de huidige problemen op dit vlak met die in het verleden, toen deze volgens hen vaak nog omvangrijker en ernstiger waren. Binnen dit perspectief hoort lokaal veiligheidsbeleid vooral gericht te zijn op fysiek en sociaal investeren op zowel veiligheid in directe zin (o.a. het weghouden van jongeren bij de politie) als op achterliggende kenmerken die daarmee samenhangen, zoals verbetering van de leefomstandigheden van kwetsbare bewoners en gebruikers van deze wijken. Op het vlak van maatregelen tegen criminaliteit en overlast, wordt vooral veel belang gehecht aan sociaal-preventieve maatregelen die in het huidige politieke klimaat steeds meer in onmin zijn geraakt ten faveure van bestuurlijke en strafrechtelijke sanctionerende (dwang)maatregelen.⁵⁶² Daarnaast pleiten ze voor beter onderwijs. Ook wijzen ze op beperkingen van een repressieve aanpak. Het is dan ook vooral een ‘bottom up-benadering’, waarin samenwerking met lokale ondernemers en bewoners voorop staat. Zo pleiten beleidsactoren vanuit dit perspectief vooral voor het gebruiken van het reeds aanwezige actieve burgerschap, zoals bewoners(collectieven) die zich vrijwillig inzetten voor hun wijk. Ook wijzen ze op het belang van het faciliteren van eigen initiatieven van lokale ondernemers rond de economische ontwikkeling

⁵⁶² Garland (2001) spreekt ten aanzien van het criminaliteitsbeleid in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk over een ‘culture of control’ die sinds ongeveer de jaren zeventig in de plaats is gekomen voor het geloof in een welzijnsbenadering (‘penal welfarism’).

van de wijk die past bij de huidige samenstelling en het sociaaleconomische karakter van de wijk. In beide steden is dit perspectief wat meer op de achtergrond geraakt door de aandacht voor een minder tolerante benadering van deviant gedrag, zoals het beëindigen van gedoogbeleid op het vlak van drugs en prostitutie en het propageren van een 'zero tolerance' retoriek en veiligheidsaanpak. In beide steden hebben de sociaaldemocraten, als de traditioneel dominante partij, de afgelopen tien-vijftien jaar een draai gemaakt naar een meer restrictief en punitief veiligheidsdiscours. Hun oorspronkelijke politieke ideologie rond 'sociale verheffing' van kwetsbare groepen heeft aan politiek belang ingeboet sinds ze zijn geconfronteerd met de expliciete veiligheidsretoriek van (nieuw)rechtse partijen.

Politieperspectieven

Politiemedewerkers zijn de meest in het oog springende uitvoerders van het lokale veiligheidsbeleid. In dit deel van deze studie zijn medewerkers van de lokale politie in beide onderzoekslocaties gesproken en gevolgd, die vanuit verschillende politieke 'processen' te maken hebben met het voorkomen en aanpakken van criminaliteit en overlast en het verbeteren van de veiligheidsbeleving van bewoners. Het gaat hier onder meer om 'wijkteamchefs', 'wijk- en buurtagenten' en medewerkers van de 'opsporing'.

Ook deze actoren hebben uiteenlopende ervaringen in deze wijken die mede hun perspectieven op veiligheid en lokaal veiligheidsbeleid beïnvloeden. Alvorens drie centrale perspectieven toe te lichten – die uit de interviews en observaties naar voren komen – presenter ik eerst hun meningen over de lokale beleidspraktijk, die een rol spelen in hun uiteindelijke betekenisgeving aan veiligheid en beleid.

In de eerste plaats ervaren lokale politiemedewerkers in dit onderzoek regelmatig grote politieke druk op het snel dienen te realiseren van 'veiligheidssuccessen' in twee wijken die kampen met bovengemiddelde overlast en criminaliteit. Ze hebben het gevoel dat lokale politici (zittende bestuurders maar ook gemeenteraadsleden in de oppositie) regelmatig politiek proberen te 'scoren' over hun rug door uit te pakken met alarmerende mediaberichten en (te) grote beloftes aan burgers om veiligheidsproblemen 'eventjes' op te kunnen lossen. Op de werkvloer resulteert dit vervolgens in extra (grootschalige) repressieve acties die zij als lokale politie plotseling dienen uit te voeren, soms zonder aantoonbare grote veranderingen in de aard en omvang van veiligheidsproblemen in deze wijken. Naast moeilijkheden om aan deze politieke opdrachten te kunnen voldoen, hebben ze ook last van negatieve reacties van bewoners die, voor hun gevoel, steeds minder tolerant worden richting wijkproblemen. Daarnaast signaleren deze vertegenwoordigers van de lokale politie ook verschillende barrières binnen hun eigen organisatie die hun handelingsmogelijkheden en werkplezier negatief beïnvloeden. Ze spreken onder meer over een directieve manier van leiding geven die ze koppelen aan de politieke druk om als organisatie (cijfermatige) 'beleidstargets' te moeten halen. Daarnaast hebben ze het gevoel dat de lokale politieleiding hen (te) weinig

‘rugdekking’ geeft op moeilijke momenten met bewoners die regelmatig ontevreden zijn over hun optreden in deze wijken. Medewerkers van de wijkpolitie ervaren tevens dat hun sociaal-preventieve werkwijze geregeld overschaduwd wordt door een interne repressieve *modus operandi* die vooral is gericht op controle en sanctionerende handhaving. De filosofie rond ‘community policing’ is in hun ogen een ‘front stage’ voor een overwegend punitief handhavend beleid in de praktijk. ‘Wijkwerkers’ willen echter ook optreden tegen criminaliteit en overlast in de wijk, maar ervaren dat zaken die zij aanbrengen niet altijd worden opgepakt door de lokale ‘opsporing’.

Politiemedewerkers hebben binnen het lokale veiligheidsbeleid ook te maken met verschillende ‘veiligheidspartners’ vanuit het beleidsstreven naar ‘integrale samenwerking’. De respondenten in deze studie zijn overwegend sceptisch over niet-politiële professionals. Welzijnswerkers en hulpverleners treden, in hun ogen, niet doortastend genoeg op tegen hun ‘doelgroepen’ en stellen de politie te weinig in staat om een beter beeld te krijgen van personen die overlast en criminaliteit veroorzaken. Vastgoedpartijen kunnen wat hen betreft meer doen richting problematische huurders en de inrichting van de fysieke ruimte. In tegenstelling tot hun kritiek op niet-politiële diensten en organisaties, hebben politiemedewerkers vooral op individueel niveau goede contacten met specifieke professionals. Vanuit contacten met dergelijke ‘best persons’ tonen op samenwerking gerichte politiemensen begrip voor belangen- en visieverschillen binnen het lokale veiligheidsbeleid. Dit geldt ook voor het begrip voor bewonersbelangen dat groter is onder medewerkers die in contact staan met de wijk en haar bewoners.

Ten slotte stellen leidinggevende en uitvoerende politiemedewerkers vast dat, ondanks de uitbreiding van hun instrumentarium en het verminderen van specifieke vormen van criminaliteit en overlast in beide wijken sinds kort na de eeuwwisseling, er nog steeds grenzen zitten aan het kunnen voorkomen en oplossen van veiligheidsproblemen. Ze wijzen naast bovenstaande politieke en interne organisatorische barrières ook op juridische beperkingen en capaciteitsproblemen (o.a. mankracht en expertise). Uit de interviews valt op te maken dat medewerkers met een handhavende en opsporende functie vanuit een *instrumentele benadering* vooral pleiten voor uitbreiding van hun bevoegdheden. Medewerkers met sociaal-preventieve en bemiddelende taken zijn vanuit een *rechtsbeschermende benadering* kritisch op een uitdijend instrumentarium om criminaliteit en overlast aan te pakken.⁵⁶³

Op basis van de eigen interview- en observatiedata binnen dit onderzoek onderscheid ik drie centrale perspectieven waarmee politiemedewerkers betekenis geven aan wijkveiligheid en veiligheidsbeleid:

1. Politiemedewerkers gebruiken in de eerste plaats een *stereotyperend perspectief* van waaruit ze fysieke, sociale, economische en culturele kenmerken van de wijk

⁵⁶³ Ik gebruik het analytisch onderscheid dat Focqué & ‘t Hart (1990) maken ten aanzien van visies op het strafrecht.

veralgemeniseren tot oorzaken van onveiligheid. De betrouwbaarheid en moraliteit van specifieke groepen personen in de wijk worden bijvoorbeeld negatief gekwalificeerd. Achtergronden van houdingen en gedragingen van dergelijke groepen spelen hierin geen rol. Voor hen zijn deze mensen vooral 'doelwitten' waar ze tegen op moeten treden of ontwijken in plaats van personen om relaties mee op te bouwen. En als er een aanleiding is om op te kunnen treden, dan doen ze dit bij voorkeur op repressieve wijze. Ze beschouwen deze type mensen niet als een gesprekspartner die gehoord hoeft te worden, maar als een 'object' van toezicht en handhaving die dient te gehoorzamen aan hun autoriteit. De aanwezigheid van dit perspectief heeft onder meer te maken met persoonlijke kenmerken van medewerkers en diverse contextfactoren. Zo zijn er politiemedewerkers die al zelf een meer stereotyperend wereldbeeld hebben en daar ook naar handelen conform hun discretionaire bevoegdheden in de uitvoering. Ook de structuur en cultuur van de eigen organisatie speelt een rol, zoals een reactieve en repressieve politiecultuur. En politiemedewerkers die vooral te maken hebben met reactief politiewerk (o.a. de 'noodhulp' en de 'opsporing') hebben meestal eenzijdig ervaringen met wijkproblemen. Ook hun repressieve taken geven weinig gelegenheid om criminaliteit en overlast in bredere contexten te plaatsen. Bovendien horen ze weinig over de afloop van aanhoudingen en eventuele vervolgingen om hun beeld mee bij te kunnen en/of hoeven stellen. Een meer gesloten en hiërarchische organisatie draagt ook niet bij aan de neiging om dit eigen perspectief bij te stellen aan alternatieve interpretaties van andere actoren binnen en buiten de eigen organisatie. Daarnaast heeft de politieke druk op 'veiligheidstargets' en een politiek-bestuurlijk punitief veiligheidsdiscours stimulerende invloed op dit perspectief.

2. Politiemedewerkers gebruiken tevens een *risicotaxerend perspectief* van waaruit afwijkende fysieke, sociale en economische kenmerken van wijken beoordeeld worden als mogelijk bijdragend aan overlast, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens. Ze sluiten hiermee onbewust aan bij deterministische theorieën. Het gaat onder meer om smalle en onoverzichtelijke straten die de wijk kwetsbaar maken voor overlast en criminaliteit.⁵⁶⁴ Ook de aanwezigheid van opvangvoorzieningen voor hulpbehoevenden worden beschouwd als een veiligheidsrisico, zoals de aanloop van (verslaafde) dak- en thuislozen die op hun beurt drugsdealers en andere criminaliteit aantrekken. Een groot aanbod aan goedkope woningen trekt vanuit dit perspectief ook de sociaaleconomische status, reputatie en sociale weerbaarheid omlaag.⁵⁶⁵ Zo wijzen ze op een gebrek aan zelfredzaamheid van minder kapitaalkrachtige bewoners. Ook worden veelal kleine niet-westerse ondernemers vanuit dit perspectief beschouwd als 'imago verlagend' voor de wijk, zoals de uitstraling van bel- en nachtwinkels. Tevens worden, met name, niet-westerse horecazaken kwetsbaar geacht voor drugscriminaliteit, wapengeweld

⁵⁶⁴ Zie overeenkomsten met fysiek en sociaal determinerende verklaringen, zoals de gelegenheidstheorie en 'defensible space'.

⁵⁶⁵ Dit lijkt op associaties met sociaal determinerende verklaringen, zoals 'sociale desorganisatie' en 'collective efficacy'.

en witwaspraktijken. De etnische diversiteit vergroot voor hen ten slotte ook de kans op sociale spanningen⁵⁶⁶, zoals het risico van het overwaaien van conflicten tussen rivaliserende groepen elders in de wereld. Integrale gebiedsplannen rond fysieke, sociale en economische interventies dragen bij aan dit perspectief. Vooral politiemedewerkers met een wijkfunctie worden hier via hun contacten met niet-politiële veiligheidspartners in de wijk (o.a. van de gemeente en woningcorporaties) door beïnvloed. De mate waarin deze fysieke herstructurering, 'securitisering' (o.a. technopreventie) en sociaaleconomische opwaardering ('gentrification') van de grond komt, heeft ook invloed op de aanwezigheid van dit politieperspectief in deze twee onderzoekslocaties.

3. Politiemedewerkers maken ten slotte ook gebruik van een *nuancerend perspectief*. Vanuit deze blik plaatsen ze veiligheidsproblemen in deze wijken onder meer in sociaalhistorische, -ruimtelijke en -economische contexten. Overlast en criminaliteit geven ze daardoor een andere betekenis. Deze staan daardoor niet alleen meer symbool voor een algeheel fysiek en moreel verval van een wijk, maar worden gerelateerd aan specifieke aanleidingen, ontwikkelingen en hun inbedding in specifieke geografische, economische en sociale kenmerken van de omgeving. Zo bezien politiemedewerkers drugscriminaliteit als logisch gevolg van de ligging van deze wijken in de buurt van het treinstation en het stadscentrum. Ook wijzen ze op de negatieve reputatie die deze wijken door de tijd hebben opgebouwd, waardoor ze in hun ogen kwetsbaar blijven voor (drugs)overlast en criminaliteit. Daarnaast vergelijken ze de huidige problemen met eerdere perioden en wijken waar deze omvangrijker en ernstiger zijn. Om dit perspectief te kunnen hanteren is achtergrondkennis over veiligheidsproblemen, de wijk en beleid vereist. Wijkgebonden politiemedewerkers doen deze kennis dagelijks op. Ze horen en zien vanuit deze contacten met bewoners, ondernemers en professionals naast veiligheidsproblemen ook positieve kanten van de wijk. En door hun frequente aanwezigheid kennen zij ook achtergronden van 'klagers', daders en overlastgevers. Deze kennis stelt hen in staat om problemen rond veiligheid te kunnen nuanceren en/of relativeren. Deze kennispositie kan echter ook zorgen voor bevestiging van een negatief beeld over specifieke problemen en daarbij betrokken personen, vaak uit frustratie dat ze hier weinig tegen kunnen uitrichten. Bereidheid om situaties en gebeurtenissen in de wijk contextueel te interpreteren is dus ook nodig.

Diverse kenmerken en omstandigheden spelen een rol in deze perspectieven van politiemedewerkers:

⁵⁶⁶ Hierin valt enige gelijkheid met de klassieke 'cultuur conflict theorie' van Sellin (1938) te ontdekken, hoewel ze deze risico's zelf vooral baseren op geëtniticeerde incidenten die zich in dit soort locaties voordoen en die met 'cultuur' soms slechts ten dele te maken hebben.

Persoonlijke kenmerken

1. De locatie waar zij wonen: politiemedewerkers wonen vaak niet in de wijk waar ze werken, waardoor verschillende lokale kenmerken, belangen en sentimenten niet altijd bekend zijn bij hen.
2. De tijd die ze doorbrengen in een wijk: de beleving van medewerkers die structureel in een wijk actief zijn, is meer genuanceerd dan van degenen die zich op basis van oproepen naar de wijk begeven.
3. De kennis over de veiligheid in vergelijkbare wijken en eerdere perioden in de tijd: hoe meer van die kennis, des te meer mogelijkheden om actuele veiligheidsproblemen te kunnen contextualiseren.
4. Het takenpakket: de aard van hun werkzaamheden in een wijk (i.c. sociaal-preventief vs. repressief), beïnvloedt mede de ervaring, beleving en betekenisgeving aan veiligheid door politiemedewerkers.

Organisatiekenmerken

1. De speelruimte om zelf afwegingen te kunnen maken in de uitoefening van hun werk, de wijze van aansturing en de werkdruk spelen een rol in de politieblik op veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid.
2. Tevens geeft input van andere actoren mogelijkheden om het eigen denken tegen af te zetten en op aan te passen, zoals 'integraal' overleg en samenwerking met niet-politiële professionals en bewoners.

Wijkenmerken

1. Het imago van de wijk – vaak in combinatie met het overlast- en criminaliteitsniveau – is belangrijk voor de focus en interpretatie van veiligheid en beleid door lokale politie-medewerkers in deze studie.
2. Daarnaast zijn de fysieke uitstraling, etnische diversiteit, economische status, sociale samenhang en het organiserend vermogen van deze wijken van invloed op hun veiligheids- en beleidsperspectieven.

Beleidskenmerken

1. Het politiek-bestuurlijke discours: de toon en inhoud (o.a. 'targets') van de aanpak van veiligheid.
2. Ook het beleidsinstrumentarium (o.a. bevoegdheden en mankracht) heeft invloed op de tevredenheid over het eigen optreden in de wijk en op de beleving en betekenisgeving aan wijkveiligheid en beleid.
3. De ruimte voor burgerparticipatie en de status van de wijkpolitie in het lokale veiligheidsbeleid hebben tevens invloed op de mate waarin wijk specifieke gebeurtenissen en sentimenten hen bereiken.
4. Ten slotte geven fysieke, sociale en economische interventies vanuit de lokale overheid en 'partners' reden om veiligheid niet alleen vanuit een overlast- en criminaliteitsbestrijdingsbenadering te bezien.

Bewonersperspectieven

In buurtstudies zijn verschillende indelingen van bewonerstypen te vinden die gebaseerd zijn op criteria als hun vestigingsduur (vgl. Elias & Scotson, 1965) sociale netwerk (vgl. Blokland-Potters, 1998) of etnische afkomst (vgl. Merry, 1983). In deze eigen studie onderscheid ik vijf ideaaltypische bewonersperspectieven op basis van hun beleving van en betekenisgeving aan wijkveiligheid en lokaal veiligheidsbeleid in beide onderzoekslocaties: 1) een cultureel conservatief, 2) een cultureel progressief, 3) een economisch progressief, 4) een gemengd (niet-westers) en 5) een ambivalent jongerenperspectief.

1. Het *cultureel conservatief perspectief* is opgebouwd rond sociale en morele distincties tussen de eigen groep en 'buitenstaanders' (vgl. Elias & Scotson, 1965). Diversiteit wordt hierin beschouwd als oorzaak van de aantasting van de orde en veiligheid in de wijk. Problemen worden hierin vooral toegeschreven aan 'nieuwkomers' van wie de etnisch-culturele en/of sociaaleconomische achtergrond wordt geproblematiseerd in relatie tot criminaliteit, overlast en ander normafwijkend gedrag. Hierbij speelt vooral onvrede over een vermeend bevoordelen dan wel ontzien van 'nieuwkomers' een rol. Deze onvrede komt vaak voort uit een gevoel van onbehagen over de eigen sociale positie in de samenleving. Het is het perspectief van, wat Anderiessen en Reijndorp (1990) (zie ook Blokland, 1998), 'achterblijvers' noemen. Dit zijn mensen die sociaal en economisch vaak de boot hebben gemist. Het gaat onder meer om oudere bewoners die niet de middelen hadden om weg te komen uit de wijk, toen anderen konden verhuizen naar rustigere buitenwijken met een hogere sociaaleconomische status. En daarnaast betreft het bewoners die niet uit vrije wil in deze wijken terecht zijn gekomen (o.a. door economische tegenslagen). Vanuit dit perspectief hebben bewoners weinig geloof in lokale instituties. Zo zien ze in hun optiek weinig politie in de wijk en laat hun huisbaas

(i.c. sociale verhuurders) hen voor hun gevoel vaak in de kou staan. Ook speelt mee dat bewoners vanuit dit perspectief een gebrek aan ondersteuning en waardering ervaren voor hun inzet voor de wijk. Ze voelen zich regelmatig weggezet als ‘intolerant’ en ‘racistisch’ door andere bewoners.

De nadruk in de gewenste veiligheidsaanpak ligt binnen dit perspectief vooral op meer toezicht en handhaving om de orde en veiligheid te herstellen. Het gaat vanuit dit denken om het herstellen van een verloren gewaande morele orde in de wijk uit een tijd dat deze minder cultureel divers was. Hierin spelen sociale constructies van een nostalgisch hecht buurtleven een rol. Ze relativeren de omvang en ernst van veiligheidsproblemen in de wijk in het verleden en zetten die af tegen de meest ernstige incidenten in het heden. Ook zijn deviante gedragingen van deze etnisch en sociaaleconomische ‘nieuwkomers’ in deze optiek problematischer dan van ‘eigen’ mensen. De gewenste strikte repressieve aanpak is in dit perspectief dan ook vooral bestemd voor de ‘ander’ die zich niet aan wetten en regels houdt. ‘Gevestigde’ bewoners dienen daarentegen niet voor ‘kleinigheden’ te worden lastig gevallen met boetes.

Fysiek verval, sociaaleconomische problematiek en zichtbare criminaliteit, overlast en sociaal afwijkend gedrag vormen belangrijke lokale contextfactoren voor dit perspectief op wijkveiligheid en –beleid. Bewoners voelen zich fysiek bedreigd door jongeren van niet-westerse origine, harddrugsverslaafden en buitenlandse dealers. Tevens voelen ze zich symbolisch bedreigd in hun eigen tradities door met name moslims die ze stereotypisch associëren met de meest orthodoxe geloofsstromen hierbinnen. Ze benadrukken daarnaast afwijkende normen rond moraliteit en reinheid (b.v. het onderhoud en gebruik van woningen en het schoonhouden van de buitenruimte) van niet-westerse bewoners. Op sociaaleconomisch niveau voelen bewoners zich vanuit dit perspectief bedreigd door middenklasse ‘nieuwkomers’ die woningen kopen en eigen initiatieven ontplooiën die de wijk veranderen. De omvang van deze etnisch-culturele en sociaaleconomische diversiteit en de afstand tussen ‘gevestigden’ en ‘nieuwkomers’ spelen een rol in het stereotyperen van de ‘ander’ als schuldige voor het fysieke, sociale en economische verval van de wijk. Ten slotte heeft een rechts-populistisch politiek klimaat invloed op het gebruik van dit perspectief. Bewoners vinden hierin steun om wijkproblemen te benoemen. Ze verwijten gevestigde partijen geen interesse te hebben in de wijk en de belangen van de ‘gewone man’. Maar vertegenwoordigers van rechts-populistische partijen worden vanuit dit perspectief ook niet zomaar vertrouwd als lokale bestuurders.

2. Het *cultureel progressief perspectief* is een benadering waarin bewoners criminaliteit, overlast en normafwijkend gedrag in bredere historische, sociale, economische en culturele contexten plaatsen. Deviant gedrag wordt hierin niet gezien als een morele foute keuze van het individu, maar als een consequentie van structurele problemen rond onder andere de verdeling van middelen in de samenleving. In dit perspectief

wijzen bewoners bijvoorbeeld op sociale en economische barrières voor mensen in de wijk om maatschappelijk mee te kunnen. Ook ervaren ze een gemiddeld minder goed onderwijsmilieu dat ze koppelen aan een te eenzijdige leerlingenpopulatie en onvoldoende kwaliteit van scholen in deze wijken. Ze maken onderscheid tussen onschuldig en/of onfortuinlijk deviant gedrag en ‘echte’ overlast en criminaliteit. Criminaliteit wordt niet gedoogd. Ze voelen zich hier echter niet snel persoonlijk door bedreigd en plaatsen die in de context van aparte ‘circuits’, waar zij als bewoners niets mee te maken hebben en ook niet mee worden geassocieerd. Daarnaast wijzen ze op het belang van deviante en/of criminele personen om bewoners niet zomaar lastig te vallen, aangezien ze geen baat hebben bij extra politie in de wijk. Ten slotte nuanceren ze veiligheidsproblemen door deze in hun lokaal-historische context te plaatsen om aan te geven dat de huidige situatie minder ernstig is dan die in het verleden. Ze maken zich vooral kwaad over rechts-populistische politici die in hun optiek angst ‘verkopen’ en eenzijdige mediaberichtgeving over criminaliteits- en overlastproblemen. Er zijn in hun ogen voldoende positieve dingen te melden over hun wijk, zoals culturele evenementen en uiteenlopende burgerinitiatieven.

In dit perspectief worden sociaaleconomische en –culturele diversiteit niet gezien als een bedreiging voor de eigen veiligheid, maar als een aanknopingspunt om meer verdraagzaamheid en tolerantie in de wijk te creëren. De overheid moet vanuit deze benadering van bewoners vooral sociaal insluitende oplossingen bieden voor veiligheidsproblemen in wijken, zoals het betrekken van (deviante) kwetsbare groepen bij activiteiten en ontwikkelingen in de wijk. Ze wijzen tevens op, in hun ogen, provocerende en stigmatiserende effecten van repressieve veiligheidsmaatregelen, zoals samenscholingsverboden en identiteitscontroles. Ze kunnen zich voorstellen dat groepen (o.a. jongeren) die hier mee te maken krijgen zich hier tegen verzetten. De lokale overheid wordt ook in dit perspectief gewantrouwd. Bewoners wijzen bijvoorbeeld op bezuinigingen op sociale voorzieningen in de wijk (o.a. minder geld voor activiteiten voor kinderen en jongeren, het sluiten van buurthuizen) en de afbraak van klassiek ‘sociaal verheffend’ welzijnswerk (o.a. het inruilen van ‘gevestigde’ organisaties voor nieuwe commerciële partijen zonder binding met de wijk). Dit roept regelmatig boosheid op over het lokale beleid, zoals blijkt uit protesten van bewoners(collectieven) met dit perspectief.

Dit perspectief vindt vooral steun in breed gedragen sociale verbindingen over sociaal-economische en etnisch-culturele verschillen heen. Ook draagt de ondersteuning vanuit de lokale overheid van bewonerscollectieven en welzijnsorganisaties die hier aan werken bij aan de mogelijkheden van bewoners om criminaliteit, overlast en niet-strafbaar afwijkend gedrag in een minder bedreigende context te kunnen plaatsen. Zo komen zij in contact met reële of gepercipieerde ‘overlastgevers’ in projecten (o.a. via ‘pleindialogen’, iftars en gezamenlijke buurtactiviteiten), waarin bewoners samenwerken

met onder meer alcohol- en drugsverslaafden en 'allochtone' jongeren. Dergelijke als 'risico' gecategoriseerde sociale groepen krijgen zo een minder bedreigend voorkomen. Wanneer criminaliteit en overlast in de wijk toenemen, staat dit perspectief echter ook snel onder druk. Bewoners die over het algemeen tolerant zijn jegens sociale deviantie en culturele diversiteit, twijfelen bij extra (verhalen over) strafbare feiten en/of negatieve ervaringen over deze nuancerende en/of relativerende stellingname.

3. Het *economisch progressief perspectief* bestaat vooral uit een visie op de sociaaleconomische ontwikkelingskansen van deze wijken. Kenmerkend voor aanhangers van dit perspectief is deels de 'nieuwe stedeling' die over het algemeen minder sociaal betrokken is bij zijn of haar woonbuurt (vgl. Van der Loo, Loozen & Oosterman, 1988) en vooral gericht is op wat deze hem/haar kan bieden op het gebied van wonen, ondernemen en vrije tijd (o.a. kunst, cultuur, 'food', muziek). De sociaal-culturele en economische diversiteit worden hierin gewaardeerd als 'authentieke' en avontuurlijke kenmerken van de wijk, zolang die geen hinder opleveren voor het eigen woongenot en de eigen economische belangen als huizenbezitter of ondernemer. Vanuit dit perspectief willen bewoners ook niet 'paternalistisch' behandeld worden door de overheid via sociale activerende projecten en activiteiten. Ze voelen zich prima in staat om zelf te bepalen wat ze leuk en nuttig vinden om in en voor hun eigen buurt te doen.

In dit onderzoek gaat het echter niet alleen om consumerende 'nieuwe stedelingen' maar ook om bewoners die het economisch en creatief potentieel van de wijk juist uitdragen, zoals het organiseren van initiatieven rond (digitale) wijkpromotie en evenementen rond kunst, cultuur en creatief ondernemerschap. Wat hen betreft zouden de lokale overheid, woningcorporaties en vastgoedpartijen de ontwikkeling van deze wijken meer kunnen faciliteren, zoals het verlagen van huurprijzen voor startende ondernemers en het verminderen van de regeldruk om initiatieven voor wijkbewoners en -ondernemers meer mogelijk te maken. Hun blik is ook vooral gericht op het bieden van kansen aan de bestaande populatie in de wijk in plaats van het aantrekken van mensen van buitenaf die, in hun ogen, enkel op subsidies en andere economische voordelen afkomen en net zo snel weer vertrekken als die weer wegvallen.

Overlast, criminaliteit en deviant gedrag worden vanuit dit perspectief minder bedreigend en vooral als hinderlijk ervaren, zoals bedelaars, harddrugsdealers en -verslaafden die het straatbeeld in hun ogen negatief beïnvloeden. Ze beoordelen het gedrag van anderen via een middenklasse 'bril'. Ze klagen bijvoorbeeld over kinderen, voornamelijk van niet-westerse origine, die 's avonds tot laat op straat spelen en lawaai maken. Daarnaast wijzen ze ook op onmaatschappelijk en onzedelijk gedrag, zoals ze dat observeren van met name buitenlandse mannen die vrouwen lastig vallen en op straat spugen en plassen. Ze wijzen echter ook op lager opgeleide autochtone bewoners en winkeliers die in hun ogen weinig bijdragen aan de ontwikkeling van de uitstraling en economische kwaliteit van de wijk.

Veiligheidsmaatregelen worden vanuit dit perspectief vooral aangehangen om rust en orde te creëren, waardoor de wijk zich verder kan ontplooien. Hoewel bewoners met dit perspectief houden van een lossere stadse sfeer, hechten ze ook aan voldoende leefbaarheid. Ze verwachten vooral een meer kordate aanpak van drugsdealers en ondernemers die zich bewust niet aan de wet- en regelgeving houden en de aantrekkingskracht van de wijk voor investeerders verminderen. Ze verwijten de lokale overheid een weinig doortastend optreden, zoals economische controles die eenmalig en/of vooraf worden aangekondigd. Onder meer ‘vijf euro winkels’, nachtwinkels, buitenlandse kapperszaakjes en horecazaken zonder klanten zijn hen een doorn in het oog in het licht van mogelijkheden voor wijkontwikkeling. Tegelijkertijd bekritiseren ze de omgang met economische en culturele initiatieven uit de wijk die niet passen in de gebiedsplannen van de overheid en haar ‘partners’ (i.c. commerciële vastgoedpartijen). Dit perspectief gedijt vooral in settingen, waarin voldoende gelegenheid bestaat voor jonge, creatieve en ondernemende mensen om zich daar te vestigen (vgl. Florida, 2002). Voorbeelden van dergelijke aantrekkelijke omstandigheden zijn: ruim beschikbare betaalbare woningen en bedrijfsruimtes, een overheid en verhuurders die creatieve ondernemers en bewoners willen faciliteren, de aanwezigheid van culturele voorzieningen en reeds aanwezige cultureel en economisch kapitaalachtige bewoners en ondernemers om bij aan te kunnen haken. Dit perspectief wordt kortom vooral beïnvloed door de mate van sociaaleconomische investeringen in deze wijken, parallel of als onderdeel van een ‘integrale’ veiligheidsaanpak.

4. Een vierde perspectief is een *gemengd perspectief* aangezien hierin elementen uit de eerste twee bewonersperspectieven terug te vinden zijn. Het gaat in deze studie om bewoners van niet-westerse origine met een gemiddeld lage opleiding en een bescheiden inkomen. De aanwezigheid van betaalbare (huur)woningen beschouwen ze als een kwaliteit. Ze wonen hier ook graag, vanwege de centrale ligging en de sociale en economische voorzieningen. Tevens betreft het bewoners die actief zijn in hun wijk. Ze hebben ook veel contacten met andere bewoners. Dit heeft onder meer te maken met familiale banden, maar ook met de sociale infrastructuur (o.a. culturele verenigingen, moskees, kerken en buurthuizen). Ze prijzen de etnische diversiteit en de onderlinge samenhang. Ze willen er dan ook niet snel vertrekken, tenzij ze een slechte woning hebben of wonen op een plek die niet hun eigen keuze is geweest. Ze verhuizen ook vooral binnen de wijk om een meer geschikte woning te vinden. Tegelijkertijd voelen bewoners zich vanuit dit perspectief ook geregeld zelf beschouwd als een gevaar, vooral degenen met een moslimachtergrond. Zij ervaren dat ze op straat meer argwanend worden bekeken door ‘autochtonen’ sinds aanslagen in steden als Parijs en Brussel. Ook verhalen ze over ervaringen met racisme. Ze koppelen dit aan de veiligheidsretoriek van rechts-populistische partijen die bedreigingen van veiligheid koppelen aan etniciteit en religie.

Criminaliteit en overlast worden in dit perspectief echter, ook door bewoners met een niet-westerse achtergrond, toegeschreven aan bewoners met een andere niet-westerse afkomst (vgl. Van San & Leerkes, 2001). Ze definiëren hun eigen sociale positie regelmatig ten opzichte van de, ook voor henzelf, niet-westerse 'ander'. Sociaaleconomische- en opleidingsverschillen binnen en tussen deze groepen spelen daarbij een rol. Hierbij wordt onder meer onderscheid gemaakt op basis van moraliteit (o.a. het 'goedpraten' van criminaliteit), verantwoordelijkheid (o.a. het niet optreden tegen wangedrag van kinderen), betrokkenheid bij de wijk (die bij de 'ander' laag wordt ingeschat) en de mate van (on)aangepastheid aan de lokale samenleving. 'Ethnic Othering' (vgl. Young, 1999) komt dus ook voor binnen en tussen niet-westerse etnische 'gemeenschappen' en lijkt mede het gevolg van 'etnische competitie' en de blik die ze op zich gericht voelen binnen een rechts-populistisch klimaat rond veiligheid en etniciteit.

Vooral een repressieve aanpak van criminaliteit en overlast kan binnen dit perspectief op waardering rekenen. Er is bijvoorbeeld geloof in de afschrikwekkende werking van toezicht, controle en sanctioneren. De straffen in Nederland en België worden hierbij vaak te licht bevonden. Ze maken echter onderscheid tussen 'echte criminelen' en strafbaar en/of deviant gedrag van mensen die ze kennen. De eerste groep moet vanuit dit perspectief vooral hard worden aangepakt. Crimineel en overlastgevend gedrag van 'bekenden' keuren ze moreel af, maar ze stappen er niet mee naar de politie. Ze maken eerder informele afspraken en/of geven dealende medebewoners aan dat ze hen in de gaten hebben. Ten aanzien van de overlastaanpak van jongeren zijn ze vooral kritisch op de politie die ze regelmatig als provocerend kwalificeren. Ook hebben bewoners vanuit dit perspectief regelmatig zorgen over etnische profilering van hun eigen kinderen. Ze proberen hun kinderen weg te houden van mogelijke problemen, zoals het opzetten van activiteiten voor jongeren, het patrouilleren als 'buurtouder' en/of het zoveel mogelijk binnenshuis houden en ophalen van hun kinderen in de wijk. Er is vanuit dit perspectief daarnaast weinig steun voor sociaaleconomische opwaardering van de wijk ten behoeve van kapitaalkrachtigere bewoners en ondernemers, ook vanuit degenen met financieel en sociaal kapitaal. Deze ingrepen geven hen het gevoel dat bewoners met een niet-westerse achtergrond minder gewenst zijn. Ook leeft er wantrouwen naar de lokale overheid. Ze krijgen voor hun gevoel minder ondersteuning voor hun projecten in de wijk dan 'autochtone' bewonerscollectieven en buurtverenigingen, waar ze zichzelf bovendien niet altijd thuis voelen.

5. Jongeren (i.c. van niet-westerse origine) kijken ten slotte vanuit een *ambivalent perspectief* naar hun wijk, veiligheid en veiligheidsbeleid. Ze voelen in de eerste plaats een sterke emotionele verbondenheid met de eigen wijk. Ze zijn hier bijvoorbeeld vooral trots op. Ze kennen er ook veel mensen, besteden er veel tijd en voelen zich ook thuis tussen de verschillende culturen die hier zijn vertegenwoordigd. De sociale samenhang en de levendigheid van hun wijk is voor hen tevens een belangrijke kwaliteit die ze in andere

wijken met meer status niet terugvinden. Jongeren in dit onderzoek brengen dan ook meestal veel tijd door in de eigen wijk. Hier hebben ze allerlei voorzieningen tot hun beschikking, zoals plekken voor sociale ontmoeting en activiteiten (o.a. buurthuizen, culturele verenigingen, jeugdhonken, sportscholen, theehuizen).

Ze hebben zelf een tweeslachtige houding ten opzichte van de wijkveiligheid. Enerzijds zijn vormen van criminaliteit en overlast vanuit dit perspectief aantrekkelijke wijkkenmerken. Het levert in hun ogen spanning en sensatie op die ze in een rustige wijk zouden missen. Ze voelen zichzelf meestal ook niet bedreigd door criminaliteit in de wijk. Ze relativeren hun risico's op slachtofferschap op basis van hun vertrouwdheid met de omgeving. Zo kennen ze veel mensen (o.a. ook in het criminele circuit), weten ze om te gaan met ongeschreven 'omgangscodes' ten aanzien van criminaliteit in de wijk (vgl. Anderson, 1999) en ervaren ze over het algemeen weinig fysieke kwetsbaarheid. Anderzijds worden criminaliteit en overlast in dit perspectief beschouwd als risico's voor andere jongeren en (hun toekomstige eigen) kinderen. Ze wijzen onder meer op het aanbod van soft- en harddrugs, verlokkingen van het snelle geld in de drugshandel en negatieve invloeden van jongerengroepen. Criminaliteit en overlast worden vaak toegeschreven aan 'Oost-Europeanen' die ze 'framen' als onaangepast. Jongeren van Turkse origine stellen ook regelmatig jongeren van Marokkaanse komaf verantwoordelijk voor problemen in de wijk. Jongeren contextualiseren de criminaliteit en overlast door 'bekenden'. Ze wijzen bijvoorbeeld op persoonlijke omstandigheden, zoals criminele familieleden, gezinsproblematiek en economische problemen. Tegelijk relativeren ze de mate waarin jongeren in de wijk zelf crimineel actief zijn. Ze wijzen onder meer op de stress die criminele betrokkenheid oplevert, waardoor een criminele levensstijl niet voor iedereen is weggelegd. Tegelijkertijd keuren jongeren in dit onderzoek criminaliteit moreel af, maar laten ze criminele 'bekenden' niet zomaar vallen. Gedrag van jongeren op straat relativeren ze als 'kattenkwaad' dat soms uit de hand loopt door alcoholgebruik of reacties van bewoners of toezichthouders. Bewoners worden volgens hen in beginsel niet lastig gevallen maar geholpen.

Binnen dit jongerenperspectief is ook enerzijds steun voor een harde aanpak van criminaliteit van 'buitenstaanders' ter bescherming van de jeugd die, in hun ogen, niet hoort op te groeien in een omgeving met drugs, prostitutie en geweld. Ze bekritiseren daarbij vooral de aanpak van 'echte criminelen' in de wijk die, in hun ogen, vaak hun gang kunnen blijven gaan. Daarentegen zijn ze ontevreden over de wijze waarop jongeren uit de wijk aangesproken en aangepakt worden. Ze ervaren mosquito's en cameratoezicht als middelen om jongeren weg te jagen en te pakken op – in hun ogen – 'onschuldige gedragingen', zoals 'samenscholing' en blowen. Daarnaast voelen ze zich gezocht door de politie via de inzet van identiteitscontroles en (het dreigen met) bestuurlijke sancties voor het samen staan op straat. Volgens hen komt dit ook de sfeer in de wijk niet ten goede. Ten slotte worden preventieve 'persoonsgerichte aanpakken' van de gemeente in

eerste instantie als vervelend ervaren, waarbij persoonlijke gegevens verzameld worden. Jongeren binnen dit onderzoek voelen zich vanuit dit perspectief tevens vaak niet gesteund door de lokale overheid. Ze wijzen op initiatieven van jongeren die niet worden gesteund en welzijnssubsidies die, in hun beleving, niet aan hen worden besteed. Een repressieve veiligheidsretoriek en sociaal interveniërend overheidsbeleid spelen een belangrijke rol in de aanwezigheid van dit perspectief onder (niet-westerse) jongeren in de onderzoekslocaties. Ze wijzen op politici die zich onder meer negatief uitlaten over jongeren van Marokkaanse en/of Berberse origine. Ook negatieve publiciteit over moslims en de Islam hebben voor jongeren van Turkse en Marokkaanse afkomst impact op hun perspectief op veiligheid en beleid. Daarnaast spelen negatieve ervaringen met de politie, stedelijke toezichthouders en gemeenteambtenaren een rol in hun beperkte vertrouwen in de overheid en het lokale veiligheidsbeleid. Jongeren van niet-westerse origine met een meer middenklasse achtergrond en oriëntatie laten zich daarentegen positiever uit over de lokale overheid en haar wijkaanpak, ondanks dat ook zij problemen signaleren rond stigmatisering van 'allochtonen'.

Overeenkomstige kenmerken van deze bewonersperspectieven:

1. het gedeelde belang dat gehecht wordt aan een acceptabel niveau van veiligheid in de wijk.
2. het gevoel van een verlies van gemeenschapszin als bron van (gevoelens van) onveiligheid.
3. het kunnen omgaan met culturele diversiteit in hun wijk bij voldoende achtergrond-informatie over de 'ander' en een overbrugbare onderlinge afstand binnen de wijk.
4. het zich meer serieus genomen willen voelen door de lokale overheid en haar 'partners':
 - a. behoefte aan inspraak op het lokale veiligheidsbeleid in hun eigen wijk
 - b. behoefte aan terugkoppeling van de aanpak van criminaliteit en overlast

Verschillen in kenmerken van deze bewonersperspectieven:

1. beoordeling van de aard en veronderstelde 'oorzaken' van wijkveiligheidsproblemen:
 - a. wereldbeeld: persoonlijke verantwoordelijkheid vs. sociale omstandigheden
 - b. maatschappijbeeld: monoculturele vs. multiculturele ('superdiverse') samenleving
2. beoordeling van de retorische en inhoudelijke aanpak van (gevoelens van) onveiligheid:
 - a. problemen expliciet benoemen vs. problemen 'achter de schermen' bespreken
 - b. sociale preventie vs. repressie (en combinaties daartussen)
3. beoordeling van de rol van burgers in het lokale veiligheids-beleid:
 - a. centrale rol lokale overheid vs. faciliterende lokale overheid met ruimte voor burgers.

Deze inventarisatie van bewonersperspectieven op wijkveiligheid en veiligheidsbeleid op basis van het eigen onderzoeksmateriaal, brengt ons tot de volgende onderzoeksvraag van deze vergelijkende studie:

Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in de veiligheidsperspectieven van professionals en bewoners uit deze twee wijken in Rotterdam en Antwerpen?

Professionals (i.c. bestuurders, ambtenaren, politiemedewerkers) en bewoners beleven hun ervaringen met veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid verschillend blijkens de uiteenlopende perspectieven die hierboven zijn besproken. Hierin zijn zowel enkele overeenkomsten als verschillen in te onderscheiden:

Overeenkomsten in perspectieven van professionals en bewoners:

1. Professionals en bewoners vinden elkaar in de noodzaak om veiligheid meer te prioriteren gezien de sociale en culturele veranderingen die hebben plaatsgevonden in deze wijken.
2. Professionals en bewoners zijn grotendeels overeenkomstig van mening dat een meer proactieve beleidsbenadering nodig is om wijkveiligheidsproblemen te kunnen voorkomen.
3. Professionals en bewoners zijn beiden overtuigd van het nut van meer onderlinge samenwerking om criminaliteit en overlast in de wijk eerder en beter aan te kunnen pakken.

Als we inzoomen op de specifieke perspectieven van professionals en bewoners, dan zijn er vooral raakvlakken te onderscheiden tussen de uitersten van de perspectieven van deze drie actorgroepen. Aan de ene kant hebben het 'sociaal heroverend perspectief' (bestuurders, ambtenaren), het 'stereotyperend perspectief' (politie) en het 'cultureel conservatief perspectief' (bewoners) raakvlakken, zoals:

- a. het expliciet benoemen van wijkveiligheidsproblemen;
- b. het problematiseren van culturele diversiteit in relatie tot veiligheid;
- c. een consequente en kordate aanpak van (ernstige) criminaliteit en overlast.

Anderzijds zijn er raakvlakken tussen het 'sociaal verheffend perspectief' (bestuurders en ambtenaren), het 'nuancerend perspectief' (politie) en het 'cultureel progressief perspectief' (bewoners), waaronder:

- a. het contextualiseren van wijkveiligheidsproblemen;
- b. het tolereren dan wel omarmen van culturele diversiteit in wijken;
- c. een sociaal investerende en rehabiliterende aanpak van criminaliteit en overlast.

De perspectieven tussen beide uitersten van het continuüm, zoals het 'pragmatisch functionalistisch perspectief' (bestuurders en ambtenaren), het 'risicotaxerend perspectief' (politie) en de drie overige bewonersperspectieven, zijn te verschillend van aard om op één lijn te stellen. Vormen van pragmatisch spreken, denken en handelen ten aanzien van veiligheid en beleid zijn echter binnen alle actorgroepen terug te vinden, aangezien politiemedewerkers maar vooral ook bewoners regelmatig geconfronteerd worden met situaties en omstandigheden die hun meningen soms (tijdelijk) onder druk kunnen zetten.

Verschillen in perspectieven van professionals en bewoners:

1. Professionals en bewoners hebben regelmatig verschillende belangen en dus ook meningen over de wijze waarop wijkveiligheidsproblemen benoemd en geagendeerd (moeten) worden.
2. Professionals en bewoners hebben uiteenlopende visies op de mate waarin de lokale overheid op kan en mag treden ten aanzien van (mogelijke) criminaliteit en overlast in deze wijken.
3. Professionals en bewoners zijn het onderling niet altijd eens over de mate en wijze waarop ze in de praktijk samenwerken rond veiligheid in beide onderzoekslocaties.

Op het niveau van perspectieven is de variatie van met name bewonersperspectieven groter dan die van professionals. Dit heeft – naast een grote verscheidenheid in bewoners in deze cultureel en economisch diverse wijken – ook te maken met het feit dat bewoners als privépersonen spreken over hun ervaringen en denkbeelden over veiligheid en beleid. Bij lokale bestuurders, ambtenaren en politiemedewerkers sippelen er ook persoonlijke ervaringen en meningen door in hun betekenisgeving, maar hun oordelen over veiligheid en beleid zijn vooral gekleurd door hun professionele belangen in de onderzoekslocaties.

8.4 Algemene lessen uit de internationale vergelijking van veiligheids-perspectieven

In deze paragraaf wordt ingegaan op de lokale contextbepaaldheid van betekenissen van veiligheid. Het gaat hier concreet om invloed van de lokale context op de inhoud en mate van aanwezigheid van deze perspectieven onder professionals en bewoners. De onderzoeksvraag die hier beantwoord wordt, is:

Op welke wijze zijn deze overeenkomsten en verschillen in de veiligheidsperspectieven tussen deze wijken in Rotterdam en Antwerpen te herleiden naar de lokale wijk- en beleidscontexten?

De insteek van dit internationaal vergelijkend onderzoek is het inventariseren van overeenkomsten en verschillen in de beleving en betekenisgeving aan wijken, veiligheid en beleid en de rol die de lokale wijk- en beleidscontext hierin spelen. In de vorige paragraaf is de diversiteit in veiligheidsperspectieven binnen drie verschillende actorgroepen in beeld gebracht. Op deze plaats worden – naar het voorbeeld van de ‘kritisch realistische benadering’ (Edwards & Hughes, 2005) – lokale contextfactoren op een rij gezet die invloed hebben op de betekenisgeving aan veiligheid en het besturen van veiligheid (beleid).

1. *Politiek en bestuur*

Staatskundig zijn er verschillen tussen Nederland en België die invloed hebben op de speelruimte van lokale overheden. Het grotere aantal bestuurslagen en de concurrentie daartussen binnen de Belgische federale staat hebben nadelige effecten op de autonomie en de bestuurskracht van lokale overheden. In de Belgische federale structuur zijn meer bovenlokale bestuurslagen waar lokale overheden mee te maken hebben voor wetgeving en budgetten dan in Nederland, zoals federaal justitieel en asielbeleid, regionaal huisvestingsbeleid en provinciaal beleid op zorg en welzijn. De invloed van de Gewesten (Vlaanderen en Wallonië), is vooral door hun tegengestelde politieke kleur van hun regeringen, een complicerende factor in het realiseren van pragmatische oplossingen voor lokale veiligheidsproblemen. Deze extra bestuurslagen hebben ook invloed op de versnippering van lokale budgetten en de impact om daarmee in te kunnen grijpen op wijkveiligheid.⁵⁶⁷ De invloed van de grote steden op het Rijksbeleid in Nederland is verhoudingsgewijs sterker, zoals het afdwingen van nieuwe wetgeving (bv. de ‘Rotterdamwet’) en het lospeuteren van extra budgetten voor problemen in wijken. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat budgettaire tekorten in Antwerpen een oorzaak vormen van een lange tijd minder ingrijpende aanpak van wijken. Historisch gegroeide schulden van een stad als Antwerpen (vgl. Cools, 1993; Swyngedouw, 2000) en een Vlaams anti-urbanisme (o.a. een verlaat stedenbeleid) (vgl. Swyngedouw & De Maesschalck, 2001; Uitermark, 2003) spelen een belangrijke rol in beperkte investeringen in stedelijke ontwikkeling. Dit verval van binnenstedelijke wijken stimuleert ook de aanwezigheid van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. Bovendien zet het tevens de legitimiteit van (lokale) overheden op het spel. Bewoners stellen hun daadkracht in twijfel en neigen naar politieke partijen die hun zorgen rond veiligheid krachtig beantwoorden met een strengere aanpak.

Op het lokale niveau van de stad bepalen de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen de centrale en decentrale lokale overheid mede het geloof en de speelruimte om meer op maat van wijken aan veiligheid te kunnen werken. Deze speelruimte beïnvloedt tevens de perspectieven van lokale bestuurders en ambtenaren op de wijk, veiligheid en beleid. In

⁵⁶⁷ Anderzijds is er in België sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een decentralisering van bevoegdheden rond veiligheid via federale ‘veiligheidscontracten’ (vgl. Hebberecht, 1997; Edwards & Hughes, 2005). Sinds het integrale veiligheidsbeleid financiert de Antwerpse overheid ook steeds meer zelf veiligheidsprojecten in de stad en kunnen bovenlokale middelen meer naar eigen inzicht worden besteed.

Antwerpen is die ruimte beperkter doordat *districtsbesturen* hier enkel een adviesbevoegdheid hebben ten aanzien van veiligheid. In Rotterdam beschikken *deelgemeentebesturen* over meer eigen middelen en bevoegdheden om het (preventieve deel van het) lokale veiligheidsbeleid op maat van de wijken te maken waar zij voor verantwoordelijk zijn. Ook de mate waarin bewoners mogen participeren in lokaal (veiligheids)beleid is een belangrijke factor in de gevoelens die bewoners hebben over de lokale overheid en het beleid. Vooral in Rotterdam is er een sterkere traditie op dit vlak. Dit komt ook terug in de verhoudingsgewijs meer dominant aanwezige contextualiserende perspectieven van bewoners in dit onderzoek. Ze zijn hier kritisch op de lokale overheid, maar geven ook regelmatig aan dat ze begrip hebben voor beperkingen in de uitvoering van het beleid. Dit geldt vooral voor die bewoners die door de overheid meegenomen worden in het beleid dat ze maken en uitvoeren, bijvoorbeeld via gezamenlijke preventieprojecten.

Een ander verschil is ook de verhoudingsgewijs directere politisering van veiligheid in België. Burgemeesters presenteren zich nog meer rond het thema, mede doordat ze ook gekozen worden door de burger in tegenstelling tot onze door de 'Kroon' benoemde burgemeesters (vgl. Eppink, 1998; Van Ostaaijen, 2007). Politici profileren zich in die context ook duidelijker in ideologisch tegengestelde kampen, als het gaat om zaken rond veiligheid. Vooral de aanwezigheid van een politiek geïsoleerd extreemrechts maakt dit debat gevoeliger tegenover het meer polderende model in Nederland, waar ideologische tegenstellingen minder doorslaggevend zijn. Het lijkt in Rotterdam steeds meer om een pragmatisch professionele blik te gaan, die is gericht op praktische oplossingen in plaats van principiële debatten (o.a. cijfermatige prestatiesturing en -afrekening op basis van 'targets'). *De kracht van het politieke debat in Antwerpen lijkt hier echter soms ook de zwakte van het beleid.* Dit ideologische politieke klimaat maakt het daar moeilijker om (pragmatische) beleidsdoorbraken te kunnen realiseren. Onvrede over deze beleidsbarrières versterken ook geregeld het problematiserende perspectief van bestuurders en ambtenaren die zich geconfronteerd voelen met veiligheidsverwachtingen van burgers.

2. Lokaal veiligheidsbeleid

Het lokale veiligheidsbeleid van beide steden heeft in grote lijnen overeenkomsten (onder meer door enkele 'policy transfers' van Rotterdam naar Antwerpen), maar er zijn ook enkele lokale verschillen. De ontwikkeling van dit beleid is in Antwerpen later op gang gekomen (vgl. Marks & Van Sluis, 2006; Van den Broeck & Verduyn, 2007). Bepaalde veiligheidsmaatregelen zijn ook politiek moeilijker te realiseren. Het is in België bijvoorbeeld lang politiek incorrect geweest om criminaliteit en overlast langs etnisch culturele lijnen te registreren en bespreken (vgl. Van San & Leerkes, 2001; Brion, 2004; Foblet et al., 2004). Het politiek isoleren ('cordon sanitaire') van een lokale extreemrechtse partij die criminaliteit en etniciteit met elkaar verbindt, speelt een belangrijke rol in gevoeligheden op dit punt. Punitieve retoriek en etnisch specifieke veiligheidsmaatregelen – in Rotterdam al enkele jaren gemeengoed – zijn in Antwerpen later tot stand gekomen, zoals diverse integrale interventietrajecten gericht op

groepen die als een veiligheidsrisico worden gekwalificeerd en het nemen van bestuurlijke overlastmaatregelen tegen alcohol- en drugsoverlast. Tegelijkertijd wordt het beleid in Rotterdam door Antwerpse bestuurders en ambtenaren onder sociaaldemocratisch bestuur (tot 2012) nog regelmatig als te punitief gekwalificeerd. Onder leiding van de lokale Vlaams nationalisten (sinds 2012) wordt de beleidsretoriek meer punitief, zoals expliciete uitspraken van de burgemeester over de aanpak van specifieke etnisch-culturele en sociaaleconomische groepen. De maatschappelijke context speelt daarin ook een rol, zoals actuele problemen rond radicalisering van moslimjongeren die afreizen naar Syrië.⁵⁶⁸

In Rotterdam is het zogenaamde 'politiek correcte denken' enkele jaren eerder doorbroken met de politieke opmars van Leefbaar Rotterdam sinds 2001/2002 en het stempel dat die lokale partij sindsdien op de toon en inhoud van het lokale veiligheidsbeleid heeft gedrukt.⁵⁶⁹ Waar in het begin vooral 'leefbaren' zich in restrictieve en punitieve termen roerden in het veiligheidsdebat en dit nog steeds doen⁵⁷⁰, uiten nu ook gevestigde partijen zich steeds meer in een scherper beleidsdiscours over veiligheid⁵⁷¹ en etniciteit⁵⁷². In Antwerpen is het verleggen van de politieke koers van gevestigde partijen naar een restrictiever veiligheidsbeleid later op gang gekomen.⁵⁷³ Onder ambtenaren leeft ook daar nu sterker het gevoel dat er meer gedaan kan worden aan veiligheid, zoals het benoemen en aanpakken van etnisch specifieke problemen, meer integratie van welzijn & toezicht en meer drang en dwang richting 'overlastgevende groepen'. Deze beleidsontwikkelingen roepen hier echter ook nog steeds duidelijke tegenreacties op. Lokale beleidsambtenaren en politiemedewerkers bekritiseren bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid van een 'zero tolerance retoriek' rond overlast en criminaliteit. Ook wijzen ze op nadelige gevolgen van meer repressie en punitiviteit, zoals het verliezen van contacten met kwetsbare groepen in de samenleving en het mobiliseren van spanningen en verzet tegen dergelijk repressief beleid. En onder andere bewoners met een cultureel progressief perspectief hebben in dit onderzoek tevens moeite met een 'verreichtst' lokaal veiligheidsbeleid en wijzen op een teloorgang van burgerlijke vrijheden, een prettige sfeer op straat en vormen van onderlinge solidariteit.

Het lokale veiligheidsbeleid is in Rotterdam, ook mede door een meer pragmatische politiek-bestuurlijke benadering, verder ontwikkeld (vgl. Engbersen et al., 2005; Van der Schee et al., 2011). Ingrijpende sociale interventies, zoals het stapelen van meerdere bestuurlijke boetes om zorgmijdende doelgroepen via de rechter van de straat te halen

⁵⁶⁸ Beleid tegen radicalisering is in Rotterdam ook onderdeel van het lokale veiligheidsbeleid. In Antwerpen is dit echter nadrukkelijker een thema, door een organisatie, Sharia4Belgium, met fundamentalistische ideeën over de Islam en aanslagen in Brussel in maart 2016.

⁵⁶⁹ Ze vormen samen met de sociaalliberalen en de christendemocraten opnieuw het lokale gemeentebestuur (2014–2018).

⁵⁷⁰ Vertegenwoordigers laten zich scherp uit over de opvang van vluchtelingen en de aanpak van overlastgevende bewoners.

⁵⁷¹ Zo stellen christendemocraten voor om onbekwame ouders verplicht te laten steriliseren, iets wat Leefbaar eerder riep.

⁵⁷² Sociaaldemocraten steunden bijvoorbeeld beleid tegen criminele en overlastgevende jongeren van Marokkaanse en Antilliaanse ouders.

⁵⁷³ Marks & Van Sluis (2006) bespreken dit proces enkel vanuit een bestuurskundig perspectief op de organisatie van lokale veiligheid.

en (gedwongen) in zorgtrajecten onder te brengen, worden hier vooral instrumenteel gemotiveerd als een effectief middel om overlast mee te bestrijden. Het gaat beleidsactoren – maar ook politiemedewerkers in de wijk – in dit onderzoek in Rotterdam vooral om het realiseren van voldoende (fysiek en cijfermatig) zichtbare verbeteringen in veiligheid en veiligheidsbeleving onder burgers. Sociaal kritische auteurs spreken onder meer over ‘(p) repressie’ (vgl. Schinkel, 2011) – preventie met een repressief randje – en ‘risicojustitie’ – het onderscheiden van ‘risicoburgers’ waar vroegtijdig tegen opgetreden kan worden in het belang van veiligheid van de wijk en ‘brave burgers’ (vgl. Van Swaaningen, 1996; Schuilenburg, 2008; Peeters, 2013: 197-202). Dit intensief ingrijpen op veiligheid is vanuit lokale beleidsactoren in dit onderzoek minder ingegeven vanuit een revanchistisch en/of punitief denken. Bestuurders en ambtenaren spreken zelf bijvoorbeeld meer zakelijk over het gericht aanpakken van criminelen en overlastgevers. En ze wijzen ook op het belang van sociaal-preventieve investeringen, zoals opvoedingsondersteuning en coaching.

De sociale consequenties van intensieve fysieke en sociale maatregelen zijn echter niet gelijk verdeeld over verschillende sociaal-culturele en -economische groepen. Doelgroepen van dit beleid voelen zich bijvoorbeeld opgejaagd (bv. jongeren, drugsgebruikers, dak- en thuislozen) en/of indirect behandeld als een ongewenste ‘outsider’, zoals niet-westerse bewoners, kleine ondernemers en sociale huurders die voor hun gevoel plaats moeten maken voor kapitaalkrachtigere groepen. En repressieve beleidscommunicatie heeft bijvoorbeeld ook invloed op ‘ontologische veiligheidsgevoelens’ (vgl. Loader, 2006) van bewoners. Dit houdt in dat ze zich minder kunnen identificeren en beschermd voelen door de overheid. Bewoners met een niet-westerse achtergrond voelen zich geregeld onprettig benaderd door rechts-populistische retoriek rond het lokale veiligheidsbeleid, waarin onder meer niet-westerse groepen geregeld worden aangewezen als een (potentieel) veiligheidsprobleem. Ook wijzen ze op negatieve gevolgen voor de sociale samenhang in de wijk, wanneer mensen zich terugtrekken in hun eigen etnische groep. Vooral jongeren (i.c. van niet-westerse origine) hebben regelmatig het gevoel dat ze extra gezocht worden door de politie op straat.

3. *Politiële organisatie en modus operandi*

In de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid is de politie nog steeds één van de belangrijkste partijen. Een focus op overeenkomsten op organisatorisch niveau (vgl. Cachet, 2005) verhult echter lokale verschillen in de politieke praktijk in Nederland en België. De Belgische politie heeft over het algemeen een meer autoritair karakter. De ontwikkeling van de organisatie door de tijd speelt onder meer een rol, zoals de historische concurrentie tussen lokale en federale politiediensten (vgl. Ponsaers, 2008) en de invloed van de, inmiddels opgeheven, militair georganiseerde en repressief georiënteerde Rijkswacht (vgl. Campion, 2015). Vanuit deze bovenlokale ontstaans- en ontwikkelingsgeschiedenis speelt ook binnen de lokale politiezone van Antwerpen vooral het repressieve denken over veiligheid een voorname rol, zoals blijkt uit de vele gecoördineerde repressieve acties in Antwerpen Noord en de moeite die medewerkers van de wijkwerking in deze studie aangeven om hun preventieve werkwijze

verkocht te krijgen aan de eigen politietop. De lokale inbedding en het samenwerken met burgers kent binnen de Nederlandse politieorganisatie een traditie die reeds is gestart bij de beleidsnota 'Politie in Verandering' uit 1977 (vgl. o.a. Denkers, 1993; Zoomer, 1993; Van Caem, 2008).

Binnen België is dit wijkgebonden politiewerk later op gang gekomen en in de politiecultuur verankerd geraakt (vgl. Easton & Van Ryckeghem, 2012). Dit gebeurt in een lokale context, waarin 'community policing' vooral retorisch als politiestijl gebezigd wordt in het zonale politiebeleid, maar al langere tijd in de praktijk beperkt van de grond komt (vgl. Van den Broeck, 2002; Vandevoorde, 2005). Dit valt ook in deze studie op in verhalen over de lokale aansturing van wijkteams om vooral repressief en reactief te handelen en het geringe vertrouwen om met bewoners samen te werken. Er wordt – meer dan in de Rotterdamse wijk – verwezen naar een gebrek aan integriteit en capaciteiten van wijkbewoners om een veiligheidspartner te kunnen zijn. Bewoners worden uitgenodigd om informatie te melden via reguliere telefoonlijnen, maandelijkse vergaderingen op het wijkbureau en via een digitaal buurtplatform van de politie. Een actievare rol van burgers in het veiligheidsbeleid is er niet toegestaan. Een ander lokaal verschil met Rotterdam is de meer gespannen relatie met etnische minderheden, zoals recent ook uit verschillende rapporten over etnisch profileren in België is gebleken.⁵⁷⁴ Ook een minder ontwikkeld diversiteitsbeleid binnen de politie lijkt daar aan bij te dragen.⁵⁷⁵ Daarnaast geeft een beperkter contact met niet-politiële partners binnen het lokale veiligheidsbeleid tevens minder reden om het eigen politieke denken te nuanceren. Politiedewerkers hebben daar tevens minder samenwerking en afstemming met huisvestingsmaatschappijen en welzijnswerkers.⁵⁷⁶ Deze factoren dragen vooral in Antwerpen bij aan een meer stereotyperend, reactief en repressief politieperspectief.

4. Wijkenmerken

Ten slotte wijst dit onderzoek ook uit dat wijkenmerken invloed hebben op veiligheids perspectieven van verschillende actoren in beide locaties. Fysieke omstandigheden werken onder meer door in de indruk die de omgeving maakt op mensen en hun gevoel van veiligheid, zoals het type bebouwing en de staat van panden. De woningvoorraad is een belangrijk verschil tussen beide onderzoekslocaties. Waar in de Rotterdamse wijk het aanbod van sociale huurwoningen groot is, wordt de wijk in Antwerpen gekarakteriseerd door particuliere huurwoningen. Ook is de fysieke staat en het onderhoud van deze woningen in het Oude Westen over het algemeen van een hoger niveau. De culturele diversiteit en zichtbare armoede zijn in Antwerpen Noord meer aanwezig in het straatbeeld, zoals Afrikaanse kerken, Oost-Europese winkeltjes, winkeltjes in tweedehandsspullen en (verslaafde) dak-

⁵⁷⁴ Zie het Amnesty International-rapport 'Etnisch profileren bij de politie: Analyse van het juridisch kader in België' van juli 2017. Dit wil overigens niet zeggen dat er in Nederland geen problemen rond etnisch profileren bestaan (vgl. o.a. Van der Land & Kleijer-Kool, 2016).

⁵⁷⁵ Ook op andere beleidsterreinen is het diversiteitsbeleid in Antwerpen minder ontwikkeld (vgl. Oosterlynck et al., 2017).

⁵⁷⁶ Welzijnsorganisaties hebben verhoudingsgewijs echter nog veel invloed op beleid in onder meer Antwerpen (vgl. Loopmans, 2007).

en thuislozen. Ook vormen van criminaliteit en overlast vallen hier meer op, zoals de meer zichtbare aanwezigheid van drugsdealers en -gebruikers en buitenslaapplaatsen van daklozen. Actoren in Antwerpen signaleren logischerwijs dus ook meer problemen op basis van wijkenmerken in relatie tot veiligheid en het veiligheidsgevoel. Echter, ook ten aanzien van het Oude Westen zijn er actoren die een vergelijkbare problematiserende beoordeling geven van dit soort wijkenmerken. Het is dus vooral een kwestie van referentiekader hoe mensen betekenis geven aan deviante wijkenmerken. Vooral professionals in deze studie die zelf niet in dit soort locaties wonen en bewoners die hier nog niet zo lang wonen (i.c. nieuwe hippe jonge huizenkopers) en vaak een niet-stedelijke en/of middenklasse leefomgeving gewend zijn, problematiseren en/of stereotyperen deviante wijkenmerken. En voor autochtone 'achterblijvers' is vooral de verandering van 'hun' wijk ten opzichte van 'die goede oude tijd' een negatief gegeven. Tegelijkertijd zijn er tevens bewoners die vooral voordelen ervaren van de betaalbaarheid van deze woningen en winkeltjes, de centrale ligging, de sociale voorzieningen en de nabijheid van familie en bekenden. Zij hebben net als anderen geregeld last van criminaliteit en overlast, maar hanteren mede door bovenstaande voordelen van de wijk op andere terreinen een meer nuancerende blik op veiligheid.

Met betrekking tot het Oude Westen speelt, naast de verhoudingsgewijs gunstigere fysieke, sociale en economische omstandigheden, bovendien mee dat er daar een invloedrijkere traditie van overkoepelend bewonersactivisme aanwezig is. Een progressieve bewonersorganisatie is daar in de jaren zeventig ontstaan om fysieke en sociale investeringen in de wijk af te dwingen bij de lokale overheid. Ze doet dit vanuit een focus op economische solidariteit en interculturele tolerantie in de wijk (vgl. De Jong, 1986). Een gevolg hiervan zijn verschillende relaties die er tussen verschillende typen (sociaal-culturele en -economische) bewoners onderling en met de lokale overheid bestaan. Het is opvallend dat veiligheidsproblemen in de Rotterdamse wijk verhoudingsgewijs minder scherp geculturaliseerd worden. In Antwerpen Noord bestaan ook vormen van bewonersactivisme, maar deze zijn daar meer versplinterd in verschillende particuliere straat-, plein- en specifieke belangengroepen (o.a. winkeliersverenigingen en vele culturele zelforganisaties) die niet de gedeelde belangen van de hele wijk en haar diversiteit vertegenwoordigen.⁵⁷⁷ En het zijn hier vooral bewonersnetwerken met een agenda rond toezicht en handhaving (o.a. tegen drugs, prostitutie en huisjesmelkerij) die de aandacht van de lokale overheid weten te trekken. Bewonersnetwerken met een meer sociaal verbindende focus hebben het hier moeilijker om steun van andere netwerken en de lokale politiek te verwerven. Samen met de grotere zichtbare wijkproblemen en grotere afstand tussen sociaal-culturele en -economische groepen, is de twijfel, het wantrouwen en de onvrede over 'de deviante ander' ook meer aanwezig in de perspectieven op veiligheid van bewoners, politiemedewerkers en bestuurs- en beleidsactoren.

⁵⁷⁷ Hierbij speelt, naast verschillen in interculturele relaties, mee dat de wijk vier keer groter en daarmee meer divers is dan het Oude Westen.

8.5 Theoretische en beleidsimplicaties van diversiteit in veiligheids-perspectieven

De laatste onderzoeksvraag heeft betrekking op de theoretische en beleidsmatige lessen die uit deze vergelijkende studie naar perspectieven op veiligheid en veiligheidsbeleid op het niveau van twee grootstedelijke centrumwijken in Rotterdam en Antwerpen getrokken kunnen worden:

Wat zijn de theoretische en beleidsmatige implicaties van de bevindingen van deze studie, met name in het licht van de mogelijkheden voor een meer 'democratische veiligheidspolitiek'?

8.5.1 Theoretische implicaties

In het eerste hoofdstuk zijn verschillende theoretische visies op veiligheid onderscheiden. Op deze plek worden de belangrijkste empirische bevindingen uit dit onderzoek hier tegen afgezet.

NEGATIEVE & POSITIEVE VEILIGHEID

Het onderscheid tussen 'negatieve veiligheid' en 'positieve veiligheid' (vgl. Schuilenburg et al., 2014; Schuilenburg & Van Steden, 2016) valt terug te zien in de verschillende perspectieven van actoren in dit onderzoek. De nadruk ligt in de meeste beleids-, politie- en bewonersperspectieven op het gericht voorkomen en aanpakken van (de risico's op) criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. In die benadering wordt dit ook negatief gekoppeld aan diversiteit. Er is echter ook steun voor een meer 'positieve' interpretatie van veiligheid en beleid, zoals in het 'sociaal verheffend beleidsperspectief', het 'nuancerend politieperspectief' en ook in het 'cultureel progressief bewonersperspectief'. Hieruit spreekt juist waardering voor de (super)diverse grootstedelijke samenleving. De nadruk op meer negatief geformuleerde veiligheidsperspectieven is in beide onderzoekslocaties vooral het resultaat van een maatschappelijk en politiek klimaat, waarin vooral de bescherming tegen onveiligheid veel aandacht krijgt in media en politiek. Vormen van emancipatie en sociaal vertrouwen als alternatieve mogelijkheden van veiligheid zijn, ondanks hun aanwezigheid in de praktijk duidelijk minder rijk bedeed met exposure en positieve retoriek. In die zin pleit dit ook voor meer onderzoek naar (mogelijk latent) aanwezige 'positieve' veiligheidsperspectieven die door de nadruk op risico's, punitiviteit en 'securitisering' (vgl. o.a. De Graaf & Eijkman, 2011; Boutellier, 2015) te veel onderbelicht blijven.

NIET PROBLEMATISERENDE POSITIVISTISCHE STUDIES

De statistische visie – is de beleving van veiligheid te reduceren tot een objectief cijfer?

Eén van de startpunten van dit onderzoek en de keuze voor de onderzoekslocatie in Rotterdam was de cijfermatig lage veiligheidsscore voor deze wijk in Rotterdam. Al snel bleek dat weinig actoren zich in deze cijfermatige ‘framing’ van de wijkveiligheid konden vinden, als ze deze vergelijken met hun eigen ervaringen (vgl. De Leeuw & Van Swaaningen, 2011). Verschillende ambtenaren wezen tevens op de sociale constructie van deze lokale veiligheidsmonitor, waarin enkele specifieke vormen van criminaliteit en overlast het totaalcijfer voor de wijk negatief bleken te beïnvloeden (vgl. De Leeuw, 2011). Algemene correlaties uit verschillende kwantitatieve studies – zoals tussen veiligheidsbeleving, geslacht en leeftijd (vgl. Vanderveen, 1999; De Groof, 2006) en in relatie tot etnische diversiteit (vgl. Hooghe & De Vroome, 2016) – worden ook in dit onderzoek soms herkend. Echter, de afwijkingen van deze trends en diversiteit in perspectieven laten zien dat meer aandacht voor zowel betekenisgeving als lokale contexten de complexiteit achter gerapporteerde onveiligheidsgevoelens meer recht doet en ook positieve beïnvloeding hiervan meer mogelijk maakt. Vanuit een statistische benadering wordt makkelijk over interpretatiekwesties en het belang van contextinformatie heen gestapt, zoals het type wijk en de lokale geschiedenis rond wijkveiligheid en beleid (vgl. Lub & De Leeuw, 2017). Die aspecten geven echter veel meer inzicht in wat er leeft en speelt in een wijk dan een gedecontextualiseerd en gestandaardiseerd cijfer van een monitor. Ook binnen en tussen steden bestaan contextverschillen die betekenissen van gerapporteerde onveiligheidsgevoelens beïnvloeden, terwijl deze ook zonder al te veel terughoudendheid met elkaar worden vergeleken (vgl. Akkermans, 2015). Geregistreerde overlast en criminaliteit en subjectieve veiligheidsgevoelens worden in deze, in beleid en wetenschap vaak dominante, visie op lokale veiligheid dus vaak geïsoleerd van hun betekenisvolle context. Dit is vooral problematisch wanneer gekwantificeerde en geobjectiveerde veiligheid tevens leidend is voor de inzet van beleidsmaatregelen die soms vergaande sociale implicaties hebben, zoals de inzet van toezicht en handhaving of het indirect bijdragen aan plannen voor sloop van goedkope woningen om een wijk veiliger en krachtiger te maken. Dit maakt duidelijk dat meetbare veiligheid in de praktijk meer specifieke duiding nodig heeft van lokale contextinformatie en een onderscheid naar verschillende centrale bewonersperspectieven, zoals die in dit onderzoek worden onderscheiden.

De deterministische visie – wat zijn sturende factoren voor (de beleving van) veiligheid?

Binnen deze etiologische visie op veiligheid wordt uitgegaan van dwingend sturende invloeden van fysieke en sociale factoren in de omgeving op veiligheid. Voorbeelden zijn relaties die gelegd worden tussen veiligheid en de fysieke inrichting van de ruimte (vgl. Newman, 1973) en sociale organisatie en weerbaarheid van wijken en veiligheid (vgl. Sampson et al., 1997; Morenoff et al., 2006). Voor dit soort relaties uit deze visie is soms steun

te vinden in perspectieven van actoren in dit onderzoek. Zo refereren bewoners geregeld aan een unheimisch gevoel door de fysieke inrichting van straten en pleinen, waardoor ze situaties en gedrag van andere mensen soms niet goed in kunnen schatten. Dit appelleert ook aan sociaalpsychologische processen over symbolische communicatie van indicatoren (van mogelijke) criminaliteit en overlast (vgl. Wilson & Kelling, 1982; Kelling & Coles, 1986; Innes, 2004). Er zijn echter ook bewoners die weinig moeite hebben met de inrichting van hun wijk, omdat ze hiermee bekend en vertrouwd zijn en/of hier hun gedrag op aanpassen. Maar er zijn ook bewoners die bepaalde straten mijden of in het donker bijvoorbeeld de fiets pakken om hun gevoel van veiligheid te vergroten.

Daarnaast spelen contacten die bewoners hebben in de eigen wijk met anderen (vgl. o.a. Walklate, 1998; Blokland, 2009) ook binnen dit onderzoek een rol in de beleving en betekenisgeving aan veiligheid binnen bewonersperspectieven. Vooral bewoners met een intensief buurtgebruik en een breed sociaal netwerk en kennis over andere personen in hun omgeving zijn in dit onderzoek meestal positiever en genuanceerd over veiligheid in de wijk dan bewoners die weinig van dit soort contacten en kennis hebben. Het zijn in dit onderzoek echter niet alleen contacten met medebewoners die een rol spelen in het gevoel van veiligheid van bewoners. Ook ervaringen en relaties met 'bekende' deviante personen in de wijk, maakt dat ze vaste dak- en thuislozen, harddrugsverslaafden en groepen jongeren minder snel beschouwen als een bedreiging. Dit laat zien dat in deze visie te weinig aandacht is voor diversiteit in subjectieve interpretaties van deviante wijkenmerken. In de praktijk zijn veiligheidsproblemen tevens vaak ruimtelijk en sociaal ongelijk verdeeld in wijken, waardoor de ervaringen van bewoners met potentieel negatieve kenmerken binnen een wijk ook zeer verschillend kunnen zijn. Of drugsoverlast ervaren wordt in de eigen straat waar iemand woont of op een plek in de wijk die hij/zij minder frequent bezoekt, maakt bijvoorbeeld al groot verschil in de perceptie van bewoners. Dit geldt ook voor de beleidsurgentie om actie te ondernemen tegen deze wijkenmerken. Bewoners(collectieven) vragen bovendien om verschillende typen interventies in hun leefomgeving tegen dezelfde veiligheidsproblemen in een wijk. Ze hebben niet dezelfde belangen en gevoelens bij bijvoorbeeld meer toezicht en handhaving, sociale preventie of sociaaleconomische opwaardering. Met deze verschillen wordt in deze deterministische visie weinig rekening gehouden, als daarin enkel wordt vertrokken vanuit reeds elders 'bewezen' interventies ('best practices') voor wijkveiligheidsproblemen.

Vanuit een culturalistische visie worden veiligheidsproblemen verklaard aan de hand van een determinerende invloed van sociaal-culturele kenmerken op het gedrag van mensen. De cultuur van de 'etnische ander' wordt bijvoorbeeld verantwoordelijk gehouden voor het deviant gedrag vanuit deze groepen (vgl. Banfield, 1968; Murray, 1984). Problemen worden hierin één-op-één gekoppeld aan de etnisch-culturele achtergronden van mensen. Eerst wordt gewezen op de oververtegenwoordiging van niet-westerse groepen in geregistreerd strafbaar gedrag. Vervolgens wordt dit toegeschreven aan een dwingende culturele socialiserende

invloed. Geweld wordt bijvoorbeeld geassocieerd met een cultuur van agressie, geweld en dronkenschap van Midden- en Oost-Europeanen. Mensen van Afrikaanse origine worden in dit perspectief geregeld voorgesteld als onhygiënisch, als gevolg van afwijkende culturele normen rond reinheid (vgl. Karn, 2007). En overlast en criminaliteit van jongens met een Marokkaanse of Roma achtergrond worden bijvoorbeeld in verband gebracht met cultureel aangeleerd gedrag. Binnen deze cultureel deterministische subbenadering – waarin wordt verondersteld dat cultuur mensen aanzet tot gedrag – is weinig aandacht voor de ‘agency’ van het individu (vgl. Baumann, 1996), zoals eigen keuzes en betekenisgeving die kunnen leiden tot deviante gedragingen of het zich daar aan onttrekken. Tevens is er weinig oog voor de context van deviant gedrag, zoals sociaaleconomische verklaringen voor criminaliteit en overlast (bv. sociale uitsluiting op het gebied van onderwijs, arbeid en huisvesting). Er is bijvoorbeeld weinig aandacht voor overeenkomsten in gedrag van ‘autochtonen’ met een vergelijkbare sociaaleconomische positie. En jongeren van niet-westerse origine wijzen zelf vooral op de invloed van verveling, materialisme en groepsdruk op deviant gedrag (vgl. De Jong, 2007).

Ook is in deze visie weinig oog voor subjectieve betekenisgeving aan criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. Eén van de bevindingen in deze studie is bijvoorbeeld dat bewoners van niet-westerse origine overeenkomsten vertonen met meer cultureel conservatief georiënteerde autochtone bewoners in hun beoordeling van veiligheid en beleid, terwijl de ‘culturele ander’ in dat perspectief verantwoordelijk wordt gehouden voor criminaliteit en overlast waar vooral hard tegen moet worden opgetreden. Dit lijkt te maken te hebben met etnische concurrentie. Bewoners met een niet-westerse afkomst verklaren deviant gedrag van andere niet-westerse groepen in de wijk regelmatig etnisch-cultureel, terwijl ze die invloed op mensen uit de eigen groep weerspreken of afzwakken. Jongeren van niet-westerse origine (i.c. Marokkaans of Turks) in deze studie schrijven criminaliteit en overlast in de wijk bijvoorbeeld toe aan Polen en Bulgaren, terwijl hier in de eigen etnische groep ook sprake van is.

PROBLEMATISERENDE CULTUREEL CRIMINOLOGISCHE STUDIES

De maatschappijkritische visie – wie hebben de lusten en de lasten van beleid?

Vanuit een maatschappijkritische visie wordt vooral de nadruk gelegd op sociale ongelijkheden en machtsprocessen binnen de structuur van de samenleving die criminaliteit en overlast veroorzaken. Binnen deze visie gaat het onder meer om het categoriseren en sociaal uitsluiten van diverse groepen ‘risicoburgers’ (vgl. Beckett, 1997; Young, 1999; Garland, 2001; Simon, 2007). Neoconservatieve revanchistische ressentimenten jegens dergelijke groepen in de samenleving spelen hier in de Anglo-Amerikaanse context een rol. De context van een verzorgingsstaat en beperktere sociaaleconomische segregatie maken dergelijke uitsluitingsprocessen in West-Europese landen als België en Nederland minder scherp.

Maar ook voor de Nederlandse situatie wordt vanuit deze visie door auteurs gewezen op een toenemende ‘risicobenadering’ en doelbewuste sociale en ruimtelijke uitsluiting van als risico geprofileerde groepen (vgl. Schuilenburg, 2008; Koemans, 2011; Schinkel & Van den Berg, 2011; Van de Bunt & Van Swaaningen, 2012; Peeters, 2013; Schuilenburg & Van Swaaningen, 2013).

De gedachten achter en de praktijk van het lokale veiligheidsbeleid zijn echter minder bedacht en bewust dan in deze visie wordt verondersteld. Ambtenaren in Antwerpen geven bijvoorbeeld aan dat het lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling vooral een opportunistisch ‘copy paste proces’ is geweest van bestaande lokale veiligheidsplannen uit steden als Rotterdam in plaats van het resultaat van een beredeneerde en planmatige ‘uitschakeling’ van kwetsbare groepen. Ook laten lokale beleidsactoren in dit onderzoek zien dat, wat hen betreft, de soep ook niet zo heet wordt gegeten als hij wordt opgediend. De repressieve retoriek rond het lokale veiligheidsbeleid van de afgelopen jaren geeft vaak de indruk dat er hard en ‘zonder tolerantie’ kan worden opgetreden tegen criminaliteit en overlast. Bestuurders (zonder een rechts-populistische achtergrond) nuanceren deze ‘law and order’ retoriek. Ze geven aan dat die taal symbolisch is om bezorgde burgers gerust te stellen en te laten weten dat hun zorgen over veiligheid serieus worden genomen en dat lokale politici in de oppositie daarmee de wind uit de zeilen kan worden gehaald als criticasters van het stadsbestuur.

Binnen de maatschappijkritische visie is (te) weinig aandacht voor deze politieke druk die op lokale bestuurders en uitvoerende diensten en organisaties staat om aan veiligheidsverwachtingen van burgers te moeten voldoen. Ook de toegenomen aandacht voor veiligheidsincidenten vanuit de media draagt hier aan bij. De aanpak van specifieke ‘risicogroepen’ legitimeren bestuurders en ambtenaren vaak door te wijzen op de onevenredige overlast en criminaliteit die deze groepen voor de stad en andere burgers opleveren. Het is – buiten sommige ambtenaren en politiemedewerkers die zichzelf graag als een ‘crime fighter’ presenteren – ook vooral een instrumentele beslissing om via extra handhaving veiligheid en veiligheidsgevoel te realiseren in locaties met structurele problemen rond criminaliteit, overlast en gevoelens van onveiligheid. Dat sociale uitsluiting van kwetsbare groepen (indirect) hiervan het gevolg kan zijn, wordt door lokale bestuurders, ambtenaren en politiemedewerkers binnen dit onderzoek ten dele onderkend. Ze wijzen onder meer op aanpalende sociaal- preventieve, bemiddelende en curatieve interventies die naast repressieve maatregelen worden ingezet binnen het integrale veiligheidsbeleid in hun stad (vgl. Snel & Engbersen, 2009; Van Houdt, 2014). Voor hun gevoel bieden ze ook kansen aan ‘doelwitten’ en ‘doelgroepen’ van het lokale veiligheidsbeleid. Er bestaat binnen de lokale overheid en de politie in dit onderzoek ook een minder dominant aanwezige groep professionals die zijn vraagtekens plaatst bij de wijze waarop ‘doelwitten’ als (verslaafde) dak- en thuislozen en jongeren worden benaderd en behandeld. Dit zijn frontlijnambtenaren en politiemedewerkers die meer pleiten voor een sociaal insluitende aanpak van kwetsbare

en/of overlastgevende groepen. Zij halen in de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid zelf ook de 'scherpe kantjes' van de meer bestraffende en sociaal en ruimtelijk uitsluitende aspecten. Zij hebben vooral oog voor nadelige effecten van een repressief overheidsoptreden (b.v. preventieve controles, gebiedsverboden en bestuurlijke boetes), zoals het verplaatsen en verergeren van drugsgerelateerde overlast- en criminaliteitsproblemen.

Ook laat dit onderzoek zien dat een vermeende 'culture of control' (Garland, 2001) geremd wordt door verschillende praktische barrières in de uitvoering van dit beleid in Rotterdam en Antwerpen. Zo zijn er beperkingen in de politieke en justitiële opsporings- en vervolgingscapaciteit. Grote handhavingsacties tegen drugsoverlast of controles op het vergunningenbeleid zijn bijvoorbeeld enkel mogelijk wanneer hier tijdelijk extra capaciteit voor vrij gemaakt kan worden. Er zijn daarnaast juridische beperkingen, waardoor ogenschijnlijk effectieve toezicht- en handhavingsinstrumenten niet zomaar ingezet kunnen worden. Rotterdamse interventieteams zijn bijvoorbeeld teruggefloten door de Ombudsman om hun werkwijze 'achter de voordeur' bij burgers aan te passen aan de privacywetgeving. Tevens vereisen bestuursrechtelijke overlastmaatregelen geregeld beter gemotiveerde processen-verbaal ten aanzien van subjectieve kwalificaties van overlast. Dit soort bureaucratische processen beperken ook de mogelijkheid voor politiemedewerkers om zomaar alles 'zonder tolerantie' aan te kunnen pakken wat ze in de praktijk tegenkomen. Een ander remmend punt op dit vlak is het belang dat politiemensen en ambtenaren ook belangen hebben om duurzame relaties op te bouwen met 'doelgroepen' van dit lokale veiligheidsbeleid. Direct sanctionerende veiligheidsmaatregelen inzetten tegen elke overschrijding van normen, regels en wetten, maakt het voor hen moeilijk om ook zonder repressie dingen gedaan te krijgen ten behoeve van de veiligheid en veiligheidsbeleving in deze wijken.

De sociaal-constructivistische visie – hoe geven mensen betekenis aan veiligheid?

Deze sociaal constructivistische visie is in dit onderzoek het uitgangspunt geweest om de diversiteit in perspectieven van lokale bestuurders, ambtenaren, politiemedewerkers en diverse typen bewoners te inventariseren, begrijpen ('verstehen') en verklaren in hun lokale context. Het is vooral een duidelijke tegenhanger van de statistische en deterministische visies die beiden vertrekken vanuit een universele betekenis van veiligheid voor verschillende mensen. In de sociaal constructivistische visie staat de persoonlijke beleving en betekenisgeving van actoren aan veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid centraal. Vanuit sociale interacties met andere mensen (vgl. Goffman, 1959) maar ook via selectieve verwerking van sociaal geconstrueerde informatie en beelden vanuit de media (vgl. Altheide, 1997) geven mensen betekenis aan de wereld om hen heen. Dit zijn ook de uitgangspunten van het symbolisch interactionisme (vgl. Blumer, 1974; Rubington & Weinberg, 1987; Rock, 2001).

Veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid hebben geen universele, vaste betekenis, maar worden tevens verschillend beleefd en sociaal geconstrueerd door mensen. Ze worden binnen een specifieke 'couleur locale' van eigen begrippen, concepten en betekenissen voorzien, zoals Edwards & Hughes (2005) laten zien op basis van een vergelijking tussen het lokale veiligheidsbeleid in West-Europese steden. Ook in deze studie beïnvloeden lokale contexten de betekenissen die mensen geven aan criminaliteit, overlast en veiligheidsgevoelens, zoals de politieke context (bv. het politiek systeem en de ideologische verhoudingen), de professionele contexten (bv. de politiestructuur en -cultuur) en de wijkcontext (o.a. de sociale samenstelling, de veiligheid en sfeer). Hiermee wordt niet bedoeld op een determinerende invloed, maar op een context waarin bepaalde betekenissen eerder vorm krijgen.

Deze diversiteit in subjectieve betekenisgeving aan veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid is duidelijk naar voren gekomen in dit onderzoek onder bestuurders, ambtenaren, politie-medewerkers en bewoners. Deze is teruggebracht tot verschillende centrale perspectieven binnen die actorgroepen. De technieken die actoren gebruiken om betekenis te geven aan veiligheid en de aanpak hiervan zijn het veralgemeniseren en uitvergroten of het contextualiseren en specificeren van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens in de wijk. Hierdoor krijgt veiligheid in die verschillende perspectieven een meer geïntegreerde of juist meer genuanceerde verschijningsvorm en betekenis naar gelang de gehanteerde interpretatietechniek. De betekenisgeving aan de aanpak van veiligheidsproblemen hangt voor actoren samen met zaken als hun wereldbeeld (i.c. conflict- of harmoniemodel), mensbeeld (i.c. voluntaristisch of deterministisch), referentiekader (o.a. eigen ervaringen en verwachtingen), rol in de wijk (b.v. toezichhouder, handhaver of bemiddelaar) en hun particuliere en/of beroepsmatige belangen (o.a. orde en veiligheid, sociaaleconomische ontwikkeling, behoud van sociale en economische voorzieningenniveau). Vanuit bewoners spelen zaken een rol als extra aandacht vanuit de politiek en het beleid om actie te ondernemen in de wijk (o.a. extra politie-inzet, welzijnsactiviteiten en/of burgerinitiatieven) of het tegenhouden van interventies die hun belangen in de wijk schaden (bv. de komst van gebruikersruimtes en andere opvangvoorzieningen voor kwetsbare groepen). Ook drukt hun veiligheidsperspectief soms ook hun beleving van veranderingen in hun wijk uit, zoals een gevoel van verlies van gemeenschappelijkheid of juist een waardering van fysieke en sociale vernieuwing. Voor lokale bestuurders, ambtenaren en politiemedewerkers geldt dat ze deze technieken gebruiken om problemen rond veiligheid in deze wijken publiekelijk en beroepsmatig te managen binnen een rechts-populistisch politiek klimaat en een (neoliberaal) prestatiegericht lokaal veiligheidsbeleid.

Dit onderzoek laat daarmee zien dat de beleving en betekenisgeving aan veiligheid en beleid voor actoren dus vaak meer is dan enkel het beoordelen van feitelijke (ervaringen met) criminaliteit, overlast en *incivilities*, zoals dat in de positivistische benadering van veiligheid (i.c. de statistische en deterministische visie) gebeurt. Dit verklaart ook mogelijk waarom in toenemende mate internationaal en nationaal discrepanties worden ervaren tussen

stijgende veiligheidscijfers en vaak achterblijvende gerapporteerde veiligheidsgevoelens in lokale veiligheidsrapportages in verschillende grote steden (vgl. Duffy et al., 2008; Ardanaz et al., 2014; Baretto, 2015; Lub & De Leeuw, 2017). Dit onderzoek laat daarnaast zien dat verschillende theoretische visies op veiligheid en beleid terugkomen binnen de verschillende perspectieven van actoren die hier besproken zijn. Zo onderscheiden lokale bestuurders, ambtenaren en politiemedewerkers geregeld fysiek, sociaal en cultureel deterministische invloeden op veiligheid. Tegelijk zijn er echter binnen deze twee actorgroepen ook associaties te onderscheiden met maatschappijkritische en sociaal-constructivistische inzichten, zoals kritiek op vormen van 'labelling' en ongelijke behandeling van groepen 'outsiders'. In tegenstelling tot van tevoren gestandaardiseerde statische betekenisconfiguraties in veiligheidsmonitors zijn betekenissen die actoren toekennen aan veiligheid soms gestructureerd, rationeel en strategisch en op andere momenten onsamenhangend, emotioneel geladen en zonder duidelijke richting en betekenis. De beleving en betekenisgeving aan veiligheid en veiligheidsbeleid blijkt in de praktijk vooral een subjectieve selectie en interpretatie van gebeurtenissen, ontwikkelingen, ervaringen en associaties met criminaliteit en overlast in een specifieke lokale beleid- en wijkcontext. Alleen een sociaal-constructivistische benadering brengt die persoonlijke beleving en betekenisgeving aan veiligheid en beleid in kaart zonder al te veel betekenisreducties.

Er zijn echter ook nadelen verbonden aan deze benadering. Een eerste nadeel is het risico van overdrijving of relativisering van feitelijke problemen rond veiligheid en beleid, als enkel wordt gekeken naar subjectieve interpretaties. Dit onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat betekenisgeving aan veiligheid door mensen niet alleen gebaseerd is op hun eigen (feitelijke) ervaringen, maar ook op vooroordelen, 'common sense' informatie (o.a. uit de media) en meningen en verhalen van anderen ('hear say'). Eerder is ook al aangegeven dat burgers (hfst. 7) maar ook professionals (hfst. 5 en 6) soms politiek-strategisch omgaan met het duiden van veiligheid in beide onderzoekslocaties om daarmee hun eigen en/of de wijkbelangen te behartigen, zoals het afdwingen van beleidsaandacht en extra middelen. Het is daarom ook onwenselijk om veiligheid en de prioritering van het lokale veiligheidsbeleid enkel vast te stellen op basis van de beleving en betekenisgeving door burgers. Een focus op sociale constructies op microniveau ontnemt mogelijk het zicht op bredere en algemene trends in een wijk. In de praktijk zijn er 'objectief' vast te stellen ontwikkelingen van criminaliteit en overlast die als basis dienen te blijven fungeren onder de uiteenlopende subjectieve interpretaties hiervan. Daarnaast biedt deze sociaal-constructivistische benadering meerdere – soms paradoxale – aanknopingspunten voor het beleidshandelen. Er is geen eenduidige probleemanalyse en remedie als de veiligheidsbeleving divers is. Deze verscheidenheid in de ervaring en 'framing' van wijkveiligheid, vraagt vooral om combinaties van verschillende type beleidsreacties die tegemoet komen aan de uiteenlopende gezichtspunten van burgers. Hierbij valt te denken aan een gedifferentieerde inzet van het ingrijpen in de fysieke

omgeving, het handhaven van wettelijke normen en het sociaal investeren op oorzaken van veiligheidsproblemen.

8.5.2 Beleidsimplicaties

De empirische bevindingen van dit onderzoek hebben naast voorgaande theoretische implicaties ook consequenties voor (het denken over) beleid rond wijkveiligheid. Een aantal zaken komt duidelijk naar voren uit het onderzoek van de twee onderzoekslocaties die ik hieronder nader zal toelichten:

1. van kwantitatief naar meer kwalitatief monitoren en communiceren over wijkveiligheid
2. veiligheid is geen absoluut goed
3. nut en noodzaak van een gemeenschappelijk basisniveau van integraal werken aan veiligheid
4. naar het faciliteren van onderling vertrouwen binnen een lokaal veiligheidsbeleid
5. risico's van pragmatisme als leidmotief van lokaal veiligheidsbeleid
6. van interventie-urgentie (terug) naar normalisatie
7. naar een meer 'democratische veiligheidspolitiek' en gedifferentieerd veiligheidsbeleid
8. naar balans in diversiteit en veiligheid

1. *Van kwantitatief naar meer kwalitatief monitoren en communiceren over wijkveiligheid*

Het huidige wetenschappelijke en beleidsgerichte onderzoek bestaat voornamelijk uit oppervlakkige analyses van gestandaardiseerd enquêtevragen en -antwoorden enerzijds en *messy* veiligheidscijfers anderzijds, waar beleidsmatig regelmatig grote conclusies aan verbonden worden. Zo wordt inzet van veiligheidsmaatregelen in grote mate gebaseerd op de veiligheidsindexcijfers die wijken in de lokale veiligheidsmonitor krijgen. Een laag indexcijfer – zelf een sociale constructie van verschillende data – construeert op die manier de veiligheidsstatus van een wijk (vgl. De Leeuw, 2011). Voor bestuurders is dit gekwantificeerde veiligheidsdenken handig om veiligheid gericht mee te kunnen managen (vgl. Noordegraaf, 2008), maar voor het structureel voorkomen en oplossen van veiligheidsproblemen en de beleving hiervan een stuk minder. Diversiteit in betekenis van gerapporteerde zorgen en problemen rond veiligheid blijven bijvoorbeeld onder meer vaak buiten beeld en er wordt ingegrepen op zaken die wellicht (feitelijk) niet de belangrijkste problemen in wijken zijn, bijvoorbeeld als gevolg van verschil in mogelijkheden tussen groepen burgers om zich te laten horen en manipulatie van uitkomsten door het strategisch rapporteren van problemen. Ook zijn er risico's verbonden aan een cijfermatig denken en besturen dat slechts een beperkt beeld geeft van de veiligheidssituatie in wijken, zoals de escalatie van achterliggende problemen (b.v. belangenverschillen binnen wijken) en vormen van stigmatisering en sociale uitsluiting. Alleen al de cijfermatige status van 'onveilige wijk' reproduceert problemen die

hiermee opgelost zouden moeten worden⁵⁷⁸, waar lokale beleidsmakers in dit onderzoek de noodzaak benoemen om problemen in beeld brengen om deze beleidsmatig te kunnen agenderen en aanpakken.

De kanttekeningen die bij de kwantificatie van veiligheid en veiligheidsbeleving kunnen worden gezet, impliceren niet dat het meten van wijkveiligheid verkeerd is. Kwantitatieve veiligheidsmetingen zijn vooral geschikt voor het signaleren van algemene veiligheidstrends in wijken, waar vervolgens meer op ingezoomd zou moeten worden. Dit onderzoek laat zien dat kwalitatieve monitoring van gerapporteerde onveiligheidsgevoelens en hun lokale contextfactoren kan helpen om de wijkveiligheid en de gevoelswaarde hiervan in wijken beter op waarde te kunnen schatten, wat ook de waardering voor dit soort beleidsingrepen op dit vlak, onder een bredere groep burgers, ten goede zal komen (vgl. ook Lub & De Leeuw, 2017). Ook stelt het vragen bij het nut en de noodzaak om over de status van veiligheid in wijken te communiceren richting burgers, als hierbij de nodige kanttekeningen en betekenisvolle context van die veiligheidsinformatie ontbreekt. De situatie in Antwerpen, waar niet op wijkniveau over veiligheidscijfers wordt gecommuniceerd, laat overigens zien dat dat niet helpt om zorgen over veiligheid weg te nemen. De vraag is dus niet of er over wijkveiligheid moet worden gecommuniceerd, maar hoe dit bij kan dragen aan de oplossing van problemen. Vooral het contextualiseren van problemen rond overlast, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens kan helpen.

2. *Veiligheid is geen absoluut goed*

De wijken zijn – zoals eerder aangegeven – objectief veiliger geworden in de afgelopen jaren, maar de bewoners zijn niet enkel positief over veranderingen die veroorzaakt worden door het ‘nieuwe’ lokale veiligheidsbeleid. Een probleem is bijvoorbeeld de onderlinge diversiteit in veiligheidsperspectieven van bewoners binnen dezelfde wijk. Hoewel onveiligheidsgevoelens als gevolg van drugscriminaliteit en -overlast door weinig bewoners worden geapprecieerd, is het niet zo dat ze hier eenzelfde ervaring mee hebben en betekenis aan geven. Hun veiligheidsverwachtingen en –beoordelingen hangen tevens samen met materiële en immateriële consequenties van veiligheidsmaatregelen. Met het vergroten van de overheidsaandacht voor een wijk, worden namelijk tevens ontwikkelingen binnengehaald die soms ook negatieve consequenties hebben voor bepaalde type bewoners(perspectieven). Het duidelijkste voorbeeld van consequenties van veiligheidsbeleid in westerse steden is het steeds meer verdwijnen van als ‘risico’ getaxeerde en overlastgevende ‘outsiders’ uit het straatbeeld. Deze groepen worden volgens de Noord-Amerikaanse criminoloog Ferrell ‘sociaal gedood’⁵⁷⁹, doordat ze bijna onzichtbaar zijn geworden door veiligheidsmaatregelen en sociaaleconomische ontwikkeling van de meeste grootstedelijke binnensteden. Voor-

⁵⁷⁸ W.I. Thomas (1928) “*if men define situations as real, they are real in their consequences*”.

⁵⁷⁹ Jeff Ferrell, Crimes against Reality – “Ghost Ethnography: On Crimes against Reality and their Excavation”, Common Session Hamburg, 4-5-2015, <https://lecture2go.uni-hamburg.de/veranstaltungen/-/v/17693>, geraadpleegd op 11-11-2015.

beelden hiervan in Rotterdam en Antwerpen zijn de in toenemende mate ‘verdwenen’ verslaafde dak- en thuislozen en de sociale vervanging van minder vermogende (niet-westerse) ondernemers en bewoners in hedendaagse hippe ‘city lounges’.⁵⁸⁰ Tevens hebben jongeren (hier vooral van niet-westerse origine) in dergelijke wijken met een extra verhoogd veiligheidsregime (o.a. ‘hot spot policing’, persoonsgerichte aanpakken), in ieder geval gevoelsmatig, te maken met vormen van sociale verdrijving. Ze mogen niet meer bij elkaar staan in groepjes op een plek waar die door de politie is aangewezen als een ‘hot spot’ of ‘veiligheidsrisicogebied’, terwijl ze hier vaak zelf wonen en sociale buurtrelaties onderhouden. Ze krijgen er te maken met (preventieve) identiteitscontroles en/of worden aangesproken op hun aanwezigheid in de publieke ruimte. Het wordt met andere woorden ook voor hen minder aantrekkelijk om in de wijk te verblijven. Amerikaanse en Britse studies laten zien hoe het opjagen van specifieke groepen tot het verlies van sociale cohesie in wijken en de aansluiting met de formele instituties van de samenleving kan leiden (vgl. Loader, 2006; Goffman, 2009). Ook onder jongeren in deze studie blijkt toezicht en handhaving regelmatig een anti-overheidssentiment te voeden, vooral als er geen positieve contacten met de overheid tegenover staan. Een meer indirect voorbeeld van materiële consequenties van lokaal integraal veiligheidsbeleid is het sociaaleconomisch opwaarderen van de woningvoorraad, waardoor woonmogelijkheden voor minder kapitaalkrachtige bewoners kleiner worden. Het verdwijnen van lokaal gewaardeerde voorzieningen (b.v. welzijnsorganisaties en laagdrempelige opvangvoorzieningen) die volgens de overheid niet meer passen in een professioneel lokaal veiligheidsbeleid, voelt tevens vaak als een verlies voor bewoners die hier veel gebruik van hebben gemaakt en/of nog afhankelijk van zijn. Ook wordt geregeld kritiek geleverd op het gebrek aan speelruimte voor afwijkende initiatieven, zoals ondernemers die niet meer passen binnen ‘integrale gebiedsplannen’ voor wijken met bovengemiddelde veiligheidsproblemen. Ze moeten bijvoorbeeld voldoen aan extra eisen, niet alleen rond hun integriteit (om malafide types te kunnen weren), maar ook op het vlak van onder meer sociaaleconomisch profiel en ‘branchering’.

Vanuit verschillende perspectieven voelen bewoners zich ook minder thuis in hun wijk door veranderingen op het vlak van de inrichting, de uitstraling, sfeer en de sociale samenstelling, mede als gevolg van maatregelen die onderdeel zijn van een integraal veiligheidsbeleid, waarin bijvoorbeeld geen plaats meer is voor niet-westerse horeca die beleidsmatig beschouwd wordt als een ‘risicofactor’ ten aanzien van mogelijke (drugs)overlast en criminaliteit. Dit alles wil niet zeggen dat er alleen maar gekeken moet worden naar mensen die nadelen ondervinden van dit veiligheidsbeleid. Het gaat er hier vooral om dat voor dit soort aspecten binnen het lokale veiligheidsdiscours en -beleid vaak minder plaats is (o.a. in veiligheidsenquêtes en evaluaties van lokale veiligheidsplannen), terwijl deze wel een rol spelen in de beleving en betekenisgeving aan veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid.

⁵⁸⁰ Dit is het concept dat de Rotterdamse overheid sinds enkele jaren gebruikt om haar binnenstad mee te ontwikkelen en aan te prijzen.

Diversiteit in deze perspectieven is met andere woorden nog te weinig een onderdeel van de beleidsdiscussie om op democratische wijze lokaal te kunnen bepalen hoe veiligheid en andere belangen van burgers zich tot elkaar dienen te verhouden volgens burgers op het niveau van wijken en steden.

Sommige perspectieven hebben volgens onderzoekers meer barrières te slechten dan anderen. Zo laat cognitief wetenschapper Lakoff (2008) bijvoorbeeld zien dat een conservatieve politieke denkwijze meer aansluit op processen in het onderbewuste van mensen. Ook volgens socioloog Sasson (1995) heeft een progressief perspectief op criminaliteit het lastig ten opzichte van een conservatief perspectief, omdat dat laatste meer appelleert aan basale menselijke emoties over verantwoordelijkheid en straf. Negatieve berichtgeving over criminaliteit in de media triggeren latent aanwezige gevoelens hierover. En één negatieve eigen ervaring is vaak al voldoende om deze onderbuikgevoelens bevestigd te zien worden. Ook binnen dit onderzoek blijkt het cultureel progressief perspectief (o.a. met een focus op gelijkheid en sociale insluiting van groepen) lastig te verkopen in een rechts-populistisch klimaat rond veiligheid, terwijl negatieve consequenties van een punitief veiligheidsbeleid reëel zijn, onder meer blijkens studies naar etnische profilering in Nederland (vgl. Çankaya, 2012; Van der Woude & Van der Leun, 2013; Landman & Kleijer-Kool, 2016) en in België (vgl. Amnesty International Belgium, 2017).

Diverse onderzoeken laten zien dat het consulteren en laten participeren van burgers in beleid hen ook vaak minder negatief maakt over veiligheid en beleid (vgl. Van Steden, Van Caem & Boutellier, 2011; Lub & De Leeuw, 2015). Er zijn ook in dit onderzoek voorbeelden waaruit blijkt dat onrust weg is te nemen door burgers een rol te geven in de aanpak van wijkproblemen, zoals bewoners die in het Oude Westen samen met de wijkpolitie drugsoverlast in kaart brengen via maandelijkse 'patrouilles' door de wijk. En bewoners die onder begeleiding van drugshulpverleners in Antwerpen Noord samenwerken met een vaste groep verslaafde dak- en thuislozen tijdens buurtfeesten, laat ook zien dat er constructief met overlast om valt te gaan. Mogelijke bronnen van onveiligheidsgevoelens krijgen op die manier een context en betekenis in plaats van een abstract, diffuus en onbestemd veiligheidsrisico. Het laten participeren van bewoners in veiligheidsprojecten geeft hen ook een beter beeld van de mogelijkheden en beperkingen van bestuur en beleid. Dit kan op lokaal niveau het broze vertrouwen van bewoners in de overheid en haar instituties herstellen en maakt het werken aan veiligheid voor professionals meer een kwestie van mensen in plaats van 'risicodossiers' en 'aandachtsgebieden'.

3. Nut en noodzaak van een gemeenschappelijk basisniveau van integraal werken aan veiligheid

De in dit onderzoek aangetroffen situatie in Antwerpen Noord laat zien dat enkel de klassieke manier van repressieve handhaving maar beperkt effect heeft (gehad) op het verminderen van criminaliteit en overlast. Meer dan in de onderzoekslocatie in Rotterdam, zijn op deze

plek nog structurele problemen geobserveerd die deze wijk voor veel mensen een onveilig aanzicht en gevoel geven. Met name de zichtbare aanwezigheid van (verslaafde) dak- en thuislozen en drugsdealers bepalen in sommige delen van de wijk het straatbeeld. Dit zijn lokale omstandigheden die in het Rotterdamse Oude Westen in de periode van dit onderzoek (ongeveer vanaf eind 2007) niet meer zo dominant aanwezig waren, hoewel diezelfde typen deviante groepen – vooral tot ongeveer 2007–2008 – ook daar voor problemen hebben gezorgd. Wat valt hieruit op te maken over de inhoud en implementatie van lokaal veiligheidsbeleid?

Voor de combinatie en coördinatie van onder meer extra toezicht, consequent handhaven, het bieden van (na)zorg en hulpverlening op maat en fysieke en sociale investeringen in deze en ook andere wijken heeft in Rotterdam uitgewezen dat structurele overlast- en criminaliteitsproblemen met gezamenlijke inspanningen (meer) onder controle gebracht kunnen worden. Een mooi voorbeeld is de integrale aanpak van (verslaafde) straatprostituees die niet enkel uit deze wijk en andere delen van de stad zijn verwijderd, maar (deels) tevens zijn ondergebracht in zorgtrajecten om ze structureel vooruit te helpen. Een ander voorbeeld is de sterke vermindering van de vooral voelbare aanwezigheid van de lokale harddrugshandel en -overlast in deze wijk. Waar in het begin van het onderzoek de terrassen en portieken nog geregeld vol stonden met er zich verdacht ophoudende mannen, en ook bewoners en de wijkpolitie notoire drugsdealers en gebruikers konden aanwijzen, is daar enkele jaren later nog maar weinig van te merken. In Antwerpen zijn tevens interventiemogelijkheden op onder meer drugs- en prostitutieoverlast uitgebreid, maar blijken de justitiële capaciteit (o.a. rechtbanken en gevangenissen) en de mogelijkheden van de zorg (b.v. rond alcohol- en drugsverslaving) om opgevoerde repressieve politiecontroles te kunnen volgen minder toereikend en op elkaar afgestemd. Deze drugsgelateerde overlast en criminaliteit neemt hier (ook tijdens het onderzoek) af op plekken waar politiecontroles en bestuurlijke maatregelen worden genomen, maar duikt op andere locaties (in verdunde mate) weer op.

4. *Naar het faciliteren van onderling vertrouwen binnen een lokaal veiligheidsbeleid*

Uit de verschillende veiligheidsperspectieven van bewoners in dit onderzoek valt onder meer op te maken dat – naast persoonlijke omstandigheden⁵⁸¹ – ook lokale omstandigheden hierop hun invloed hebben. Naarmate criminaliteit en overlast in de wijk stijgen, neemt bijvoorbeeld de vatbaarheid voor het aanhangen van een repressief perspectief op veiligheid ('law and order') toe, ook onder bewoners met een progressief wereldbeeld. Tegelijkertijd is sprake van rigiditeit in het hanteren van perspectieven onder bewoners. Zo is het vertrouwen in de (lokale) overheid kwetsbaar, vooral in een context van stijgende probleemervaringen met veiligheid. Voor ontevreden burgers is er soms maar weinig nodig om hun, vaak latent aanwezige gevoel van wantrouwen in lokale instituties bevestigd te zien door bijvoorbeeld

⁵⁸¹ Maatschappelijke mobiliteit beïnvloedt bijvoorbeeld het gebruik van bijpassende perspectieven, zoals niet-westerse bewoners die op de maatschappelijke ladder stijgen en er meer economisch progressieve ideeën op na (gaan) houden.

uitspraken van bestuurders en ambtenaren, waarin ze weinig blijken te geven van interesse in de zorgen die bewoners hebben over de wijk en haar veiligheid. Bewoners met een 'outsiderspositie' zijn tevens soms al te vaak in hun wantrouwen in de overheid bevestigd om nog ontvankelijk te zijn voor positieve informatie en overheidsinitiatieven, zoals hulp en begeleiding. Politiek-bestuurlijke retoriek heeft in combinatie met de ontwikkelingen in lokale omstandigheden rond veiligheid invloed op de inhoud en ontwikkeling van perspectieven van bewoners. Voorbeelden hiervan zijn het serieus nemen van zorgen van burgers door hier gericht op te reageren, op maat van de verschillende centrale perspectieven binnen wijken en de stad. Het wekken van de indruk dat sommige type burgers minder 'waard' zijn dan anderen, voedt vooral negatieve gevoelens over hun 'ontologische veiligheid' (vgl. Loader, 2006). Het aanspreken van alle typen burgers neemt daarentegen veel onvrede en wantrouwen weg, net als het toelichten van beleidsbeslissingen die wellicht niet naar de zin van specifieke groepen zijn. Ook in dit onderzoek hebben bewoners geregeld het gevoel dat ze vooral lastig worden gevonden en op afstand worden gehouden door de lokale overheid en haar partners in het lokale veiligheidsbeleid.

Vertrouwen speelt ook een rol onder bestuurders, ambtenaren en politiemedewerkers rond de implementatie van lokaal veiligheidsbeleid (vgl. Carr, 2006; Karn, 2007; Verwer & Walberg, 2012). Het samen werken aan veiligheid wordt – ook blijkens indrukken van professionals in dit onderzoek – beïnvloed door uiteenlopende belangen, onderlinge spanningen en ongelijke machtsrelaties tussen de verschillende actorgroepen binnen dit beleid (vgl. Crawford, 1997). Het onderlinge vertrouwen wordt onder meer door beleidsambities en prestatieafspraken op de proef gesteld. Informatie wordt niet door elke organisatie of dienst met 'veiligheidspartners' gedeeld en professionals twijfelen regelmatig aan andermans expertise en betrouwbaarheid. En binnen diensten en organisaties leeft regelmatig onvrede over de populistisch politiek-bestuurlijke context, waarin de 'ontevreden burger' het voor het zeggen heeft. Politiemedewerkers voelen zich bijvoorbeeld geregeld voor politiek-bestuurlijk karretjes van lokale bestuurders en ambtenaren gespannen die 'beleidssuccessen' dienen te presenteren om politiek op te kunnen scoren. Zo hebben ze het gevoel dat ze geregeld extra dienen te handhaven om vooral de eigen electorale belangen van bestuurders te beschermen die bijvoorbeeld klachten binnenkrijgen van invloedrijke bewoners. Ze voelen zich andersom echter maar weinig gesteund als ze problemen in de praktijk niet goed opgelost krijgen met de middelen die ze tot hun beschikking hebben.

In de ogen van beleidsambtenaren komt er in de praktijk ook regelmatig te weinig terecht van samenwerking tussen professionals in de uitvoering, vanwege concurrerende belangen en een gebrek aan sturingsmogelijkheden om externe organisaties te kunnen dwingen meer samen op te trekken. Zo geven Rotterdamse 'stadsmariniers' bijvoorbeeld aan dat woningcorporaties soms weigeren om de fysieke maatregelen te nemen die criminaliteit en overlast bemoeilijken. En ambtenaren die in deze stad te maken hebben met het lokale gezondheidsbeleid bekritisieren politiemedewerkers die te weinig processen-verbaal

uitschrijven om zorgmijdende ‘overlastgevers’ in gedwongen zorgtrajecten te laten plaatsen via de rechter. Ook wordt ambtelijk geklaagd over lokaal gesubsidieerde welzijnsorganisaties die in hun ogen te weinig bijdragen aan het behalen van veiligheidsdoelen in wijken. Intern ervaren ze politiek opportunisme, onder andere via druk die door het lokale bestuur wordt gelegd op cijfermatige veiligheidsresultaten op korte termijn in plaats van het structureel oplossen van problemen in wijken.

Deze beelden over elkaar staan vormen van samenwerking echter niet (continu) in de weg. Bestuurders, ambtenaren en politiemedewerkers hebben persoonlijk regelmatig goede contacten in deze wijken. Deze zijn soms het gevolg van perspectieven die op elkaar aansluiten, zoals bestuurders met een ‘sociaal heroverend perspectief’ en politiemedewerkers met een ‘stereotyperend perspectief’. Vormen van samenwerking zijn in de praktijk ook vooral het resultaat van tijdelijke strategische allianties en compromissen om concrete veiligheidsproblemen op te kunnen lossen. Voor lokale bestuurders, ambtenaren en politiemedewerkers vereist dit een pragmatisch en probleemoplossend handelen. De Noord-Amerikaanse politicoloog Barber (2014) breekt in zijn klassieker ‘If Mayors Ruled the World’ een lans voor burgemeesters wereldwijd (o.a. voor die van Rotterdam en Antwerpen). Zij zijn volgens hem, door hun pragmatisch handelen, beter in staat om problemen op te lossen dan nationale overheden.

5. *Risico's van pragmatisme als leidmotief van lokaal veiligheidsbeleid*

Waar pragmatisme een kwaliteit is om vastgelopen beleid uit het slop te trekken, heeft een dergelijke benadering ook nadelen die lang niet altijd onderkend worden. Het loslaten van politieke ideologische tegenstellingen rond de aanpak van criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens heeft, vooral in Rotterdam, aangetoond positieve effecten te sorteren op de omvang en aard van veiligheidsproblemen in de stad (vgl. Tops, 2007b, Marks & Van Sluis, 2012). Burgers zijn hier overwegend tevreden over de veiligheidsaanpak van hun stad, waarmee vooral een groot deel van de zichtbare (drugs)overlast en criminaliteit is verdwenen die vroeger het straatbeeld bepaalden (vgl. ook Lub & De Leeuw, 2015). De vraag is in hoeverre deze tevredenheid een goede ontwikkeling is, als het tevens resulteert in een pragmatisch en technisch veiligheidsbeleid, waarin politici steeds minder fel debatteren over de inhoud en wenselijkheid van specifieke veiligheidsmaatregelen die ook raken aan juridische aspecten, zoals privacy en zelfbeschikking. Dit sluit aan bij een appèl voor meer in plaats van minder politiek debat over dit soort wezenlijke zaken (vgl. Van Reybrouck, 2008; Schuilenburg, 2011; Schinkel, 2012).

De dominantie van een pragmatisch perspectief op veiligheid is deels ook het resultaat van criminologische ontwikkelingen. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw hebben kritische criminologen zich losgemaakt van een ‘links idealistisch denken’ rond structurele ongelijkheid als verklaring voor criminaliteit. Dit denken werd door ‘linkse realisten’ afgedaan als inadequaar, omdat de toegenomen welvaart na de Tweede Wereldoorlog

criminaliteit en overlast niet had doen afnemen. Veiligheid werd erkend als een reëel probleem waar meer tegen moest worden opgetreden (vgl. Van Swaaningen, 1997: 197-201). Ter rechterzijde werden theoretische benaderingen als die rond 'broken windows' en de 'rationele keuze' populair. 'Links realisten' vroegen daarentegen vooral meer aandacht voor het slachtoffer, subjectieve veiligheidsmetingen en voor een meer 'integrale aanpak' van veiligheid waar verschillende typen actoren bij betrokken dienden te worden (vgl. Lea & Young, 1984; Matthews & Young, 1986). Dit zijn ook centrale aspecten in het huidige lokale veiligheidsbeleid in Rotterdam en Antwerpen. Kenmerkend voor deze 'punitive turn' is vooral de draai die sociaaldemocraten hebben gemaakt naar een meer pragmatisch neoliberal profiel sinds de jaren negentig van de vorige eeuw (vgl. Giddens, 2000). Dit geldt ook voor sociaaldemocraten in Rotterdam en Antwerpen die sinds de eeuwwisseling steeds meer bestraffende maatregelen zijn gaan ondersteunen, zoals preventief fouilleren, gebiedsverboden en bestuurlijke boetes tegen overlast. Dit heeft er mede toe geleid dat de 'integrale' aanpak van veiligheidsrisico's en -problemen ruimte heeft gekregen om te groeien en te professionaliseren tot een op interventie gerichte overheid (vgl. Peeters, 2013).

In plaats van enkel contraproductieve gevaren van een rechts-conservatief beleidsperspectief te benadrukken (o.a. sociale uitsluiting en stigmatisering van kwetsbare groepen), dient dit politiek ideologische perspectief serieus genomen te worden als één van de stemmen in het veiligheidsdebat. Bovendien vormt niet alleen dit type beleidsperspectief een mogelijke bedreiging voor een sociaalrechtvaardig veiligheidsbeleid, omdat het specifieke groepen als zondebokken aanwijst en afstraft en daarbij ongelijke kansen in de samenleving ontkent (vgl. De Haan, 1994; Van Swaaningen, 1995; Goris, 2000). Ook een pragmatisch neo-liberaal beleidsperspectief waarin veiligheid gereduceerd wordt tot een managementvraagstuk, is potentieel gevaarlijk om zijn normatieve uitholling van het veiligheidsvraagstuk. In dit perspectief worden specifieke groepen mensen (o.a. via wetenschappelijke risicoassessments⁵⁸²) ingeschaald als 'risicocategorie' voor de samenleving, waar vanuit een ogenschijnlijk 'objectieve' benadering 'integraal' (d.w.z. preventief, repressief en curatief) tegen moet worden opgetreden. Hier liggen echter ook veronderstellingen en subjectieve keuzes aan ten grondslag, zoals sociale constructies van wat de 'veiligheidsrisico's' zijn om (vroegtijdig) tegen op te treden en wat voor veiligheid daar het resultaat van moet worden. In die zin is een zakelijk en 'professioneel' veiligheidsdiscours evengoed een sturings- en disciplineringsmechanisme in de moderne samenleving, die een bepaald soort veiligheid (i.c. afwezigheid van risico's op overlast en criminaliteit van deviante groepen) en maatschappelijke orde nastreeft (met 'winnaars' en 'verliezers'). Sommige groepen in de samenleving plukken vooral de vruchten van dit beleidsdiscours, terwijl andere groepen sterker de nadelen ervaren. Het uitsluiten van veiligheidsrisico's door middel van fysieke maatregelen, sociale interventies, bestuurlijke verboden en boetes heeft naast positieve

⁵⁸² Ook criminologen dragen hier via veiligheidsstudies zonder aandacht voor sociale implicaties en het belang van lokale context aan bij.

effecten op de wijkveiligheid ook impact op de (sociale, economische en culturele) samenstelling van wijken en het gedrag van personen.

6. *Van interventie-urgentie (terug) naar normalisatie*

De Swaan kwalificeerde de slogan ‘schoon, heel en veilig’ uit de wijkenaanpak van de jaren negentig als de omschrijving voor een goede badkamer maar ongeschikt om het stedelijk leven naar te vormen (in Agricola, 2006: 34-39). Ook in het ‘nieuwe’ lokale veiligheidsbeleid van na de eeuwwisseling is deze slogan doorgezet. Natuurlijk moeten wijken voldoende schoon, heel en veilig zijn en voelen om er te kunnen leven. Sommige wijken, waaronder die uit dit onderzoek, waren of zijn dat (nog) niet altijd. Overheidsmaatregelen om dit te realiseren zijn in die zin ook vooral te prijzen. En van verwaarlozing is in deze onderzoekslocaties duidelijk geen sprake (meer). Echter, een overdaad aan (ruimtelijke, economische en sociale) ordening, sociale hygiëne en handhaving maken tevens nuttige organische kruisbestuivingen met ongeplande (sociale, economische en culturele) invloeden in een wijk ook minder goed mogelijk (vgl. Van Stokkom, 2013). Af en toe is ook deze ‘besmetting’ met het deviante, chaotische, exotische ‘andere’ nodig om etnisch en sociaaleconomisch diverse stadswijken als stedelijke biotopen te kunnen laten ontwikkelen. Sennett (1970) wijst bijvoorbeeld op het belang van “*the jungle of the city*” als een “*positive human value*” (p. xvii) en wijst op de positieve uitwerking die het onvoorspelbare en afwijkende heeft op sociaal adaptieve vermogens van mensen en hun tolerantie voor het ‘andere’ en anderen. Vanuit dit onderzoek valt onder meer af te leiden dat Antwerpen meer ruimte biedt voor dit soort meer ongerepte samenlevingsontwikkelingen. Hier dragen verschillende lokale omstandigheden aan bij, zoals de verhoudingsgewijs meer Zuid-Europese bestuurscultuur- en structuur (o.a. minder formeel en procedureel) en een meer ontspannen en bourgondische mentaliteit en sfeer.⁵⁸³ Deze lokale kenmerken staan echter, ook hier, steeds meer onder druk van oprukkende organisatie en ‘professionalisering’ van het lokale veiligheidsbeleid en daarbij behorende nadruk op voorzorg, preventie en bestraffing⁵⁸⁴ naar onder andere Rotterdams voorbeeld in de afgelopen jaren.

Dit onderzoek laat echter ook zien dat deze beide visies rond controle en vrijheid elkaar niet hoeven uit te sluiten en eerder beschouwd zouden kunnen worden als communicerende vaten. Het aantrekken van de beleidsteugels rond veiligheid is door macrosociale transformaties in de afgelopen decennia nodig geweest om nieuwe sociale, culturele en economische verhoudingen in grote steden te managen. Na tien-vijftien jaar van herstel van gemankeerd fysiek onderhoud en beheer, opgedroogde economische investeringen en scheefgelopen sociale verhoudingen – sinds ongeveer het einde van de jaren negentig en met

⁵⁸³ Wouters (2015) typeert dit verschil tussen Nederland en België bijvoorbeeld met het precieze tekenwerk van de Nederlandse grafisch kunstenaar Escher en het psychoanalytische meer associatieve in het werk van de surrealistische Belgische schilder René Magritte.

⁵⁸⁴ Ook al zijn er tevens voorbeelden te geven van overheidsmaatregelen rond fysiek beheer, sociale samenhang en talentontwikkeling.

name na de eeuwwisseling – is er ook een fase nodig, waarin het organiseren en nadrukkelijk sturen op veiligheid aangepast zou kunnen worden aan deze (meer) onder controle gebrachte omstandigheden om het spontane stedelijk leven weer voldoende ruimte te geven om zijn eigen weg te vinden. Voorbeelden zijn het faciliteren van ‘wilde’ initiatieven van bewoners (b.v. het organiseren van lokale evenementen die minder gebonden hoeven te zijn aan talloze vergunning- en veiligheidsvereisten) en het weer deels teruggeven van de publieke ruimte (b.v. aan jongeren die er niet meer hoeven te vrezen voor samenscholingsverboden en boetes). Het is naar gelang de lokale context verschillend wanneer dit moment is aangebroken om als overheid terug te treden en het opgetuigde interventieperspectief beetje bij beetje te laten vieren. Verschillende voorbeelden in dit onderzoek laten echter zien dat lokale besturen tijdelijke (nood)maatregelen rond veiligheid eerder verlengen in plaats van terugschroeven en interventiemogelijkheden eerder uitbreiden dan afbouwen (vgl. Peeters, 2013).

7. *Naar een meer ‘democratische veiligheidspolitiek’ en gedifferentieerd veiligheidsbeleid*

In een democratische samenleving willen burgers zich vooral gehoord en begrepen voelen. De nodige populistische politici spelen op dit sentiment in en schermen met het verdedigen van de stem van ‘het volk’. Wie ze hiermee bedoelen wordt lang niet altijd duidelijk, enkel dat het vooral gaat om mensen die niet tot ‘de elite’ behoren. Een dergelijk populistisch discours correspondeert echter niet met de rijke schakering aan verschillende type perspectieven die in dit onderzoek zijn gepresenteerd en naast elkaar voorkomen in de geleefde wereld van mensen, in dit geval in twee wijken dichtbij het centrum van Rotterdam en Antwerpen. Ook in het lokale veiligheidsbeleid van beide steden is in de afgelopen jaren een populistisch sentiment gegroeid dat kortweg benoemd wordt als het ‘luisteren naar de burger’ (o.a. via veiligheidsenquête’s en ‘road shows’ van bestuurders in wijken). De vraag is naar welke burgers in de praktijk geluisterd wordt en hoe keuzes gemaakt worden in deels overlappende maar soms ook uiteenlopende en mogelijks zelfs tegengestelde burgerclaims rond veiligheid in wijken. In die zin kan er dus niet geluisterd worden naar ‘het volk’, maar dienen er beslissingen worden genomen in de beantwoording van naast elkaar bestaande veiligheidszorgen en -verwachtingen van burgers.

De Haan (1994) sprak in de beginjaren van het Nederlandse ‘integrale veiligheidsbeleid’ al over veiligheidszorg als een verdelingsvraagstuk van schaarse middelen. Dit machtsaspect krijgt echter weinig aandacht, wanneer veiligheidsmaatregelen gepresenteerd worden als ‘objectief’ noodzakelijke interventies voor een stad of wijk. Een diversiteitsperspectief biedt ook ‘checks and balances’ tegen het idee dat ‘veiligheid’ voor burgers hetzelfde betekent en een gelijk belang heeft. Dit kan ook voorkomen dat vooral de hardste schreeuwers met het meeste ‘politieke kapitaal’ het meest gehoord worden door (lokale) overheden en dat vooral *public issues* in plaats van enkel *private problems* (vgl. Mills, 1959) aangepakt worden. Burgers blijken nog al eens geneigd om vooral vanuit hun eigen perspectief en belangen naar problemen en oplossingen te kijken. Daarnaast biedt deze visie rond diversiteit ruimte voor

perspectieven die niet (snel) geïnstitutionaliseerd raken, omdat ze politiek minder gewicht in de schaal leggen. Dit roept de vraag op van wie de veilige (binnen)stad met haar omliggende wijken eigenlijk is, als lokaal veiligheidsbeleid voor verschillende groepen uiteenlopende consequenties heeft.

Geen enkel veiligheidsperspectief zou uit het politiek-bestuurlijke debat gedrukt moeten worden om tot een 'integraal' veiligheidsbeleid te komen, niet alleen op basis van de verschillende betrokken beleidssectoren maar ook op basis van diversiteit in belangen en visies op veiligheid in een wijk en stad. Dit appelleert aan het ideaal van een 'democratische veiligheidspolitiek' van Boutellier (2003). Hij spreekt in dat verband over: *"een programma dat het veiligheidsprobleem voor zover mogelijk serieus aanpakt, maar kiest voor een inclusieve benadering"* (p. 178). Loader & Walker (2007) spreken over het waarborgen van 'safety as a public good'. Op deze plek wordt niet bedoeld op een platte 'links idealistische' gedachte over gelijkheid en rechtvaardigheid aangezien dat ideaal op zichzelf ook een perspectief is dat bijvoorbeeld andere perspectieven die juist belang hechten aan het conflictmodel uitsluiten. Het is ook niet voor iedere burger het ideaal om een economisch en cultureel diverse stad te hebben. Het gaat er vooral om dat in een samenleving die bestaat uit allerlei lagen, verschillende perspectieven een plaats verdienen in het politiek-bestuurlijke debat en beleid rond wijkveiligheid. Dit geldt ook voor minder dominant aanwezige en/of moreel minder geaccepteerde perspectieven.

Een 'democratische veiligheidspolitiek' vraagt tevens om het maken van afwegingen tussen verschillende verwachtingen van burgers van de overheid. Lokale bestuurders en ambtenaren dienen keuzes te maken tussen verschillende type maatregelen om diverse sociaaleconomische en -culturele groepen zich veilig en thuis te laten voelen in een stad. Dit vraagt geen 'zero sum game' maar eerder om het combineren van verschillende maatregelen in het licht van verschillende 'claims' van burgers op veiligheid. Dit 'polderen' is bovendien ook goed mogelijk aangezien bewonersperspectieven – zoals we al eerder hebben gezien – elkaar ook lang niet altijd uitsluiten. Zo overlappen ze elkaar op diverse punten (o.a. voldoende basisveiligheid en het belang om als burger politiek gehoord te worden) en worden hierbinnen op verschillende veiligheidsaspecten accent gelegd (b.v. een consequente handhaving van wetten, gedeelde normen en waarden, een gevoel van sociale verbondenheid en een gegarandeerde 'vrijheid' van handelen en leven). Zeker op wijkniveau kunnen deze perspectieven naast elkaar beantwoord worden met beleid, als deze meer gesystematiseerd en gecontextualiseerd in kaart gebracht zouden worden. Die inventarisatie van perspectieven samen met de analyse van sociale dynamiek in wijken maken deze afwegingen van belangen in beleidskeuzes mogelijk. Dit zijn zaken die in het huidige gekwantificeerde management denken over veiligheid (nog) weinig aan bod komen.

Ten slotte is het zaak voor de lokale overheid om deze afwegingen en uitruil van belangen goed beargumenteerd te communiceren naar burgers. Dit houdt in dat er ook zichtbaar iets

wordt gedaan met de input die bewoners op verschillende momenten geven op het lokale veiligheidsbeleid en dat ook voldoende duidelijk wordt gemaakt dat binnen een democratische veiligheidspolitiek niet alleen de eigen particuliere belangen ('private problems') kunnen prevaleren. Dit conflicteert met de populistische roep om meer burgerinspraak (o.a. referenda), waarbij het adagium van 'de meeste stemmen gelden' voorbij gaat aan de complexiteit en diversiteit van de laatmoderne grootstedelijke samenleving. Kortom: het luisteren naar de verscheidenheid in perspectieven op veiligheid en beleid impliceert niet alleen een meer democratische veiligheidspolitiek maar ook een meer gedifferentieerd beleid. Vooral de inhoudelijke raakvlakken tussen de verschillende bewonersperspectieven in dit onderzoek bieden aanknopingspunten voor een breed gedragen lokaal veiligheidsbeleid dat uiteenlopende groepen bedient en mogelijk zelfs verbindt in hun gemeenschappelijke doelen.

8. *Naar balans in diversiteit en veiligheid*

De bevindingen uit dit onderzoek sluiten ten slotte ook aan bij het actuele debat over ('super') diversiteit' (vgl. Vertovec, 2007) dat nu ook in de criminologie gevoerd wordt (vgl. Staring & Van Stokkom, 2017). Diversiteit wordt hierin enerzijds gevierd als een ingrediënt voor 'convivialiteit'. In deze progressieve benadering zorgt diversiteit onder meer voor tolerantie en onderlinge verbondenheid, omdat mensen zich aan elkaar dienen aan te passen. Dit sluit aan bij ideeën over 'positieve veiligheid' (vgl. Schuilenburg et al., 2014; Schuilenburg & Van Steden, 2016). Vormen van repressief veiligheidsbeleid – zoals Garland (2001) beschrijft in zijn 'culture of control' – en gentrification (vgl. Smith, 1998) worden vooral als een bedreiging voor de productieve kant van (super)diversiteit gezien. Tegelijkertijd vraagt een toename van diversiteit (o.a. via meer en nieuwe vormen van migratie en ontwikkelingen binnen gemeenschappen) om regulerende maatregelen om de verschillen in wijken in goede banen te leiden, zoals meer uit conservatieve perspectieven van de actoren in dit onderzoek naar voren komt. De culturele en economische transformaties van steden in de vorige eeuw hebben laten zien dat veranderingen in de samenstelling van wijken niet zomaar vanzelf geabsorbeerd worden. Voorbeelden zijn de sociale en economische kwetsbaarheid en conflicten over leefstijlen en verantwoordelijkheden die hier uit voort kunnen vloeien (vgl. o.a. Elias & Scotson, 1965; Blokland-Potters, 1998; Karn, 2007). Bijsturing van dit soort samenlevingsontwikkelingen dient echter niet alleen vanuit een conservatief perspectief (met toezicht en sancties) geïnformeerd te worden, maar tevens met cultureel en economisch progressieve inzichten (o.a. sociale en economische investeringen) om dit soort wijken voldoende leefbaar en veilig te houden dan wel te maken. Beide onderzoeklocaties laten zien dat er in de praktijk al combinaties van 'toezicht en handhaving' (o.a. buurtpreventie en buurtbestuur), 'sociale integratie en verheffing' (o.a. taallessen en activering) en 'economische en culturele creativiteit' (o.a. evenementen) plaatsvinden vanuit actieve bewoners. Voor

lokale overheden is het zaak deze ‘bottom up initiatieven’ te faciliteren en te koppelen aan hun eigen ‘top down interventies’ (o.a. het reguleren van de instroom van kwetsbare groepen en de aanpak van criminaliteit en overlast) om op die manier veiligheid te waarborgen maar met behoud van de kwaliteiten van lokale diversiteit in dit type wijken.

8.6 Tot besluit: een aanzet tot meer lokale veiligheidsetnografie

Gezien het type onderzoek (etnografie) dat in deze studie is gebruikt, vormen de bevindingen op empirisch, theoretisch en beleidsniveau geen allesomvattende antwoorden op de diversiteit in veiligheid en veiligheidsbeleid in zowel deze als in andere wijken met vergelijkbare problemen rond criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving. Andere selecties van wijken, respondenten en periodes van veldwerk hadden mogelijk anderszins op detailniveau deels andere resultaten opgeleverd. Dit is inherent aan de methoden van onderzoek (interviews en participerende observaties) en ook aan de persoon van de onderzoeker als onderzoeksinstrument. Deze onvermijdelijke selectiviteit en subjectiviteit ten spijt, geeft dit onderhavige onderzoek echter een ‘rijk’ beeld van de diversiteit in veiligheidsservaringen en betekenissen die hier aan worden gegeven door verschillende actoren rond het lokale veiligheidsbeleid in beide steden. Dit onderzoek is ook niet bedoeld als HET verhaal over veiligheid in Rotterdam en Antwerpen. Het is een kijkje in de keuken van de complexiteit van veiligheid en beleid op het niveau van twee wijken, waar media technisch en beleidsmatig veel over wordt verondersteld maar lang niet altijd alles van wordt verstaan (‘verstehen’) en begrepen. Laat dit onderzoek dan ook vooral een voorzet zijn voor onderzoekers om zelf ook weer meer de wijken in te gaan om zich te verhouden tot de materie van onderzoek, tot gewone mensen in wijken en hun concrete (veiligheids)problemen. Ook de makers en uitvoerders van het lokale veiligheidsbeleid verdienen het meer serieus genomen te worden in hun streven gevolg te geven aan het ‘papieren’ veiligheidsbeleid en lokale politieke belangen. Met andere woorden: dit onderzoek is geen eindpunt, maar een eerste aanzet tot meer lokale veiligheidsetnografie.

Literatuurlijst

- Aas, K.F. (2007). *Globalization and crime*. London: Sage Publications.
- Abraham, M., Egmond, P. van, & Soomeren, P. van (2011). *Beïnvloeding van veiligheidsgevoelens: Onderzoek naar het effect van de Stuurgroep Veilig in de Wijk in twee Rotterdamse wijken*. Amsterdam: DSP Groep.
- Adler, P.A. & Adler, P. (1987). *Membership Roles in Field Research*. Newbury Park, California: Sage.
- Agricola, E. (2006). Spic en span. De stad is geen badkamer, in: E. Agricola & G. Helleman (red.). *Tien jaar stedelijke vernieuwing. In vijftig teksten en projecten*. Rotterdam: NAI Uitgevers: 34-39.
- Agricola, E. & Helleman, G. (red.) (2006). *Tien jaar stedelijke vernieuwing in vijftig teksten en projecten*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Akkermans, M. (2015). *Criminaliteit en veiligheidsbeleving – Landelijke en regionale trends*. The Hague: CBS.
- Altheide, D. (1997). The news media, the problem frame, and the production of fear, *The Sociological Quarterly*, 38 (4): 647-668.
- Anderiesen, G. & Reijndorp, A. (1990). *Van volksbuurt tot stadswijk. De vernieuwing van het Oude Westen*. Rotterdam: Projektgroep Het Oude Westen.
- Anderson, E. (1999). *Code of the Street: Decency, Violence, and the Moral Life of the Inner City*. New York: W.W. Norton & Company.
- Ardanaz, M., Corbacho, A. & Ruiz-Vega, M. (2014). *Mind the Gap: Bridging the Perception and Reality of Crime Rates with Information*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-530. Washington: Inter-American Development Bank.
- Asaert, G. (2010). *Ook dat was Antwerpen. Een geschiedenis van de kleine man. Over armoede en politieke onmacht*. Tielt: Uitgeverij Lannoo.
- Auwers, F. (1998). Een stad is altijd chaos, in: F. Auwers, J. Berckmans, M. Didden, E. Van Heerden, K. Hemmerichs, E. De Kuyper, (...) & E. Van Vliet. *Antwerpen Centraal. Een stad in negen verhalen*. Amsterdam: Meulenhoff/Kritak: 145-158.
- Banfield, E.C. (1968). *The Unheavenly City*. Boston: Little Brown & Co.
- Barber, B. (2014). *Als burgemeesters zouden regeren. Haperende staten, opkomende steden*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.
- Barendregt, C. & Mheen, D. van de (2009). Then there was silence on the streets. Developments in the streets scene of Rotterdam in the last decade, *Drugs: education, prevention and policy*, 16 (6): 497-511.
- Barendregt, C. & Rodenburg, G. (2004). *Een gebruikersruimte in Antwerpen: wenselijk en haalbaar?*. Rotterdam: IVO.
- Barreto, J. S. B. (2015) *Considerations on Perception and Reality: Understanding the Discrepancy between Subjective Feelings of (In) Security and Objective Crime Rates in Bogotá, Colombia*. Unpublished master thesis, Hertie School of Governance, Berlin.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Baumann, G. (1996). *Contesting Culture: Discourses of identity in multi-ethnic London*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Bauwens, T. (2015). *De burgemeester als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid? Criminologisch onderzoek naar de betekenisgeving van het thema veiligheid door Vlaamse burgemeesters*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Becker, H.S. (1963). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. New York: The Free Press.
- Becker, H.S. (1967). Whose side are we on?, *Social Problems*, 14: 239-248.
- Beckett, K. (1997). *Making Crime Pay. Law and Order in Contemporary American Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Beijerse, J. uit & Swaaningen, R. van (1993). Social control as a policy pragmatic moralism with a structural deficit, *Social & Legal Studies*, 2 (3): 281-302.
- Beijnum, K. van (1995). *Dichter op de Zeedijk*. Amsterdam: Nijgh & Van Ditmar.
- Beuving, J., & de Vries, G. (2015). *Doing qualitative research. The craft of naturalistic inquiry*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Billiet, J., Swyngedouw, M. & Carton, A. (1992). *Stemmen voor Vlaams Blok of Rossem: De kiezer zelf aan het woord*. Leuven: ISPO.
- Billiet, J. & De Witte, H. (2001). Wie stemde in juni 1999 voor het Vlaams Blok en waarom? *Tijdschrift voor Sociologie*, 22 (1): 5-36.
- Blaauw, E., Lange, N.E., Jong, K. de, & Marle, H.J.C. van de (2005). *Evaluatie Persoonsgerichte Aanpak 700 Overlastgevende Verslaafden*. Rotterdam: Erasmus MC.
- Blokland-Potters, T. (1998). *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Kampen: Kok Agora.
- Blokland, T.V. (2009). *Oog voor elkaar: veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Blondeel, P. (2001). *De wachtzaal van de Stad: de reconstructie van duurzame praktijken bij wijk- en stadsontwikkeling*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven/OSA.
- Blondeel, P. (2009). *Nieuwe kleren voor de werkstad. Sociale geschiedenis en ruimtelijke planning in de Antwerpse stationsomgeving. Wandeling door de Garant- en Maklu-buurt*. Antwerpen: Garant, Maklu, Het Spinhuis.
- Blom, T. (1998). *Drugs in het recht, recht onder druk. Deel I: Ontwikkeling van de strafrechtelijke handhaving*. Rotterdam: Sanders Instituut, Erasmus Universiteit Rotterdam / Gouda Quint.
- Blumer, H. (1974). *Symbolisch interaktionisme. Perspektief en methode*. Meppel: Boom.
- Body-Gendrot, S. (2000). *The Social Control of Cities? A Comparative Perspective*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Bourdieu, P. (1999). Understanding, in: Bourdieu, P., Accardo, A., Balazs, G., Beaud, S., Bonvin, F., Bourdieu, E. (...) Wacquant, L. (eds.) *The Weight of the World. Social Suffering in Contemporary Society*. Stanford, California: Stanford University Press: 607-626.
- Bourgois, P. (1996). *In Search of Respect: Selling Crack in El Barrio*. New York: Cambridge University Press.
- Boutellier, H. (2003). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom juridische uitgevers. [tweede, uitgebreide druk]
- Boutellier, H. (2007). *Nodale orde: Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Boutellier, H. (2015). Van secularisering naar securitisering, *Tijdschrift voor Criminologie*, 57 (2): 260-271.

- Boutellier, H. & B. van Stokkom (1995). Consumptie van veiligheid. Van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat, *Justitiële verkenningen*, 21 (5): 96-111.
- Bovenkerk, F. & Brunt, L. (1977). *De rafelrand van Amsterdam*. Meppel, Amsterdam: Boom.
- Brink, G. van den (2001). *Geweld als uitdaging: De betekenis van agressief gedrag bij jongeren*. Utrecht: NIZW Uitgeverij.
- Brink, G. van den (red.) (2007). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Brink, G. van den (2009). Polariseren of polderen. Inleiding of het themanummer over migranten en burgerschap, *Beleid & Maatschappij*, 36 (1): 4-12.
- Brink, G. van den, Hust, M. van, Graaf, L. de, Pennen, T. van der (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Brion, F. (2004). Een Nederlandse eigenaardigheid. Onderzoek naar criminaliteit van allochtonen, *Tijdschrift voor Criminologie*, 45 (jubileumuitgave): 66-76.
- Broeck, T. van den (2002). Keeping Up Appearances? A Community's Perspective on Community Policing and the Local Governance of Crime, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25 (1): 169-188.
- Broeck, T. van den & Verduyn, T. (2007). Het leven zoals het was: stadhuis. Integrale veiligheidsbeleid in Antwerpen voor het Stadsplan Veilig, *Cahiers Integrale Veiligheid*, (1): 49-80.
- Brouwer, J.G. & Schilder, A.E. (2008). Wijken voor orde: over nieuwe geboden en verboden, *RegelMaat*, 3: 88-101.
- Bruinsma, G. & Bernasco, W. (2004). *De stad en de sociale onveiligheid. Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland*. Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving. Universiteit Leiden, Afdeling Criminologie.
- Buikhuisen, W. (1966). *Achtergronden van nozemgedrag*. Assen: Van Gorcum.
- Buiks, P.E.J. (1983). *Surinaamse jongeren op de Kruiskade: Overleven in een etnische randgroep*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Bunt, H. van de (2003). Op het kompas van het veiligheidsgevoel, in C. Bijleveld & H. van de Bunt. *De grens van onveiligheid*. (diesrede VU). Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Bunt, H. van de (2006). Het Rotterdams veiligheidsbeleid onder de loep, *Panopticon*, 27 (2): 58-67.
- Bunt, H. van de & van Swaaningen, R. (2012). Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement en van preventie naar verbanning, in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid: Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Deventer: Kluwer: 497-514.
- Burgers, J. & Engbersen, G. (2001). De wrok van Spangen: opkomst en ondergang van een arbeidersbuurt, in: G. Engbersen & J. Burgers (red.). *De verborgen stad. De zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 251-261.
- Burgers, J. & Vranken, J. (2004). *How to make a succesful Urban Development Programme. Experiences from nine European countries*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Buruma, I. (2005). *De dreigingsspiraal: onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Cachet, L. (2005). Politie onder druk: Ontwikkelingen in België en Nederland. *Tijdschrift voor Criminologie*, 47 (4): 406-412.
- Cachet, L., De Kimpe, S., Ponsaers, P. & Ringeling, A. (eds.) (2008). *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. The Hague: Bju Legal Publishers.

- Caem-Posch, B. van (2008). *Verborgene kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit, (ongepubliceerd proefschrift).
- Campion, J. (2015). Militaire actoren en accenten in de veiligheidszorg in twintigste-eeuws België, *Tijdschrift voor Criminologie*, 57(4): 396-410.
- Çankaya, S. (2012). *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie*. Den Haag: Boom Lemma.
- Çankaya, S. (2015). De politieke surveillance van ras en etniciteit. In: L. Gunther Moor, J. Jansen & M. Easton & A. Verhage (red.), *Etnisch profileren en interne diversiteit bij de politie*. Cahiers Politiestudies 35. Antwerpen: Maklu: 13-33.
- Carr, P.J. (2006). *Clean Streets: Controlling Crime, Maintaining Order, and Building Community Activism*. New York & London: New York University Press.
- Cartuyvels, Y. & Hebberecht, P. (2002). The Belgian Federal Security and Crime Prevention Policy in the 1990's, in: P. Hebberecht & D. Duprez (eds.), *The Prevention and Security Policies in Europe*. Brussels: VUB Brussels University Press: 15-49.
- Castells, M. (2000). *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I – The Rise of the Network Society*. Oxford: Basil Blackwell. [org. 1996]
- Charmaz, K. & Mitchell, R.G. (2001). Grounded Theory in Ethnography, in: P. Atkinson, A. Coffey, S. Delamont, J. Lofland & L. Lofland (eds.), *Handbook of Ethnography*. London: Sage: 160-174.
- Cohen, S. (1972). *Folks Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. London: McGibbon and Kee.
- Cohen, S. (1979). The Punitive City: notes on the dispersal of social control, *Contemporary Crises*, 3 (4): 341-363.
- Cohen, S. (1985). *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*. Cambridge: Polity Press.
- Conrad, P. (2012). *De geur van de maan*. Antwerpen: De Bezige Bij Antwerpen: 168-169.
- Cools, B. (1993). *In naam van de stad*. Antwerpen: Hadewych.
- Cops, D. (2012) *Angst voor criminaliteit bij jongeren. Een geïntegreerde benadering van een vergeten sociale groep*. Den Haag: Boom Lemma.
- Cops, D., Put, J. & Pleysier, S. (2012). De GAS-wetgeving als instrument voor de aanpak van overlast. Bedenkingen bij en suggesties voor een integraal en onderbouwd overlastbeleid, *Panopticon*, 33 (6): 552-563.
- Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Clarendon Press.
- Dalrymple, T. (2001). *Life at the Bottom. The Worldview That Makes the Underclass*. Chicago: Ivan R. Dee.
- Davis, M. (1998). *Ecology of fear: Los Angeles and the imagination of disaster*. New York: MacMillan.
- Decorte, T. (2009). Kwalitatieve data-analyse in het criminologisch onderzoek, in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven: Acco: 433-464.
- Decorte, T., De Ruyver, B., Ponsaers, P., Bodein, M., Lacroix, A.C., Lauwers, S. & Tuteleers, P. (2004). *Drugs en overlast. Studie van het fenomeen, de beheersing en de effecten van druggerelateerde overlast en dit vanuit verschillende invalshoeken*. Gent: Academia Press.
- Decorte, T. & Zaitch, D. (2010). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven, Den Haag: Acco.

- Degrauwe, T. (2008), *Burgerinitiatieven inzake onveiligheid en criminaliteit*. Gent: Universiteit Gent, Vakgroep Strafrecht en criminologie. [ongepubliceerd proefschrift]
- Dench, G., Gavron, K. & Young, M. (2006). *The New East End. Kinship, Race and Conflict*. London: Profile Books
- Denissen, F. (1993). *Van Horen en Ziens. Verhalen uit de Seefhoek en omstreken*. Antwerpen: Charabang.
- Denkers, F. A. C. M. (1993). *Op eigen kracht onveiligheid de baas: de politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Detiège, L. (2003). *Kroniek van een aangekondigd ontslag*. Antwerpen: Manteau.
- Devocht, K. (1986). *De Seefhoek en 't Faboert: een terugblik op de 5^e en de 11^e wijk van Antwerpen*. Antwerpen: Devocht.
- Devocht, K. (1989). *Het verenigingsleven in de Seefhoek toen en nu: 5^e en 11^e wijk in Antwerpen*. Deurne: Devocht.
- Devroe, E. (2012). *A Swelling Culture of Control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*. Antwerpen: Maklu Uitgevers.
- Devroe, E. (2013). Kiezen voor stadsrepublieken? Over administratieve afhandeling van overlast in de steden, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 12 (2): 37-61.
- Doorn, L. van (2002). Een tijd op straat: Een volgstudie naar (ex-)daklozen in Utrecht (1993-2000). Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Downes, D. & Swaanningen, R. van (2007). The road to dystopia? Changes in the penal climate of the Netherlands. In M. Tonry & C. C. J. H. Bijleveld (Eds.), *Crime and justice in the Netherlands*. Chicago IL: University of Chicago Press: 31-71.
- Duffy, B., Wake, R., Burrows, T. & Bremner, P. (2008). Closing the gaps – crime and public perceptions, *International Review of Law, Computers & Technology*, 22 (1-2): 17-44.
- Duyvendak, J.W. & Graaf, P. van der (2001). *Opzoomeren, stille kracht? Een onderzoek naar de kwaliteiten van het Opzoomeren in Rotterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Duyvendak, J.W., Boonstra, N., Kleinhans, R. & Veldboer, L. (2008). Meer eigenwaarde door herstructurering, *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, 3: 16-20.
- Easton, M. & Van Ryckeghem, D. (2012). Reflections on Community Policing and Citizen Participation, in: Cools, M., De Ruyver, B., Easton, M., Ponsaers, P., Pauwels, L., Walle, G. van der & Vynckier, G. (eds.) *Social conflicts, citizens and policing*, Vol. 6. Antwerpen: Maklu: 15-30.
- Edwards, A. & Hughes, G. (2005). Comparing the governance of safety in Europe: a geo-historical approach, *Theoretical Criminology*, 9 (3): 345-363.
- Eijk, G. van (2010). Exclusionary policies are not just about the 'neoliberal city': A critique on theories of urban revanchism and the case of Rotterdam, *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (4): 820-834.
- Eijk, G. van (2013). Veiliger door de buurtwacht? Over de veiligheidsbeleving van burgerparticipanten en het belang ervan voor lokaal veiligheidsbeleid, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 12 (3): 20-33.
- Elchardus, M., Groof, S. de & Smits, W. (2005). Rationele angst of collectieve voorstelling van onbehagen: Een vergelijking van twee paradigma's ter verklaring van onveiligheidsgevoelens, *Mens & Maatschappij*, 80 (1): 48-68.

- Elfers, H. & De Jong, W. (2004). 'Nee, ik voel me nooit onveilig.' Determinanten van sociale onveiligheidsgevoelens. In: RMO, *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag: RMO advies 31.
- Elias, N. & Scotson, J.L. (1965). *The Established and the Outsiders*. London: Frank Cass & Co. Ltd.
- Elias, N. (1982). *Problemen van Betrokkenheid en Distantie*. Amsterdam: Meulenhoff. [org. 1956]
- Emerson, R., Fretz, R. & Shaw, L. (1995). *Writing Ethnographic Fieldnotes*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Engbersen, G., Snel, E. & Weltevrede, A. (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam: één verhaal over twee wijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Enhus, E., Huisman, W., Ponsaers, P. & Vijver, K. van der (2005). Criminologie en politie in Nederland en België. Actuele concepten rond structuur en cultuur, *Tijdschrift voor Criminologie*, 47 (4): 331-334.
- Enhus, E. & Ponsaers, P., (2005). Onmacht tot cultuurverandering. Politiehervorming in België, *Tijdschrift voor Criminologie*, (47) 4: 345-354.
- Enhus, E., Ponsaers, P., Hutsebaut, F. & Van Outrive, L. (red.) (2001). *De Politiehervorming*. Brussel: Politeia, Centrum voor Politiestudies.
- Ennekens, K. (2006). *Verhalenbazaar: Foto's en verhalen uit de Stationsbuurt*. Antwerpen: Pandora.
- Eppink, D.J. (1998). *Vreemde burenen. Over politiek in Nederland en België*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact.
- Ericson, R. (2007). *Crime in an Insecure World*. Cambridge, Oxford, Boston: Polity Press.
- Ericson, R. & Haggerty, K. (1997). *Policing the Risk Society*. Oxford: Clarendon Press.
- Es, E. van (2010). *Cultuurhistorische Verkenning Oude Westen*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam/dS+V, Woonstad Rotterdam.
- Eysink-Smeets, M.W.B., Moors, J.A., Hof, K. van 't & Reek-Vermeulen, E.W.A. van den (2010). *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering. Een beknopt advies voor de bestuurspraktijk*. Den Haag, Tilburg: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- Fabre, S. (2010). *De huidige rol en visie van de woningcorporatie Woonstad Rotterdam op de leefbaarheid in het Oude Westen*. Ongepubliceerde masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Feeley, M.M. & Simon, J. (1994). Actuarial justice: the emerging new criminal law, in: D. Nelken (ed.). *The futures of criminology*. London: Sage: 173-201.
- Ferrell, J. (2001). *Tearing down the streets: Adventures in urban anarchy*. New York: Palgrave.
- Ferrell, J. & Sanders, C. (eds.) (1995). *Cultural Criminology*. Boston: Northeastern University Press.
- Ferrell, J., Hayward, K., Morrison, W., & Presdee, M. (2004). *Cultural Criminology Unleashed*. London: Glasshouse Press.
- Ferrell, J., Hayward, K. & Young, J. (2008). *Cultural criminology: An invitation*. London: Sage Publications.
- Fijnaut, C., De Ruyver, B. & Goossens, F. (red.) (1999). *De reorganisatie van het politiewezen*. Samenleving Criminaliteit & Strafrechtspleging nr. 17, Leuven: Universitaire Pers.
- Fijnaut, C., Moerland, H. & Beijerse, J. uit (1991). *Een winkelboulevard in problemen: samenleving en criminaliteit in twee Rotterdamse buurten*. Arnhem: Gouda Quint.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.

- Foblets, M.-C., Djait, B. & Pieters, K. (red.) (2004). *Mietjes en macho's. Allochtone jeugddelinquentie: getuigenissen van autochtone en allochtone jongeren*. Leuven, Voorburg: Acco.
- Furedi, F. (2007). *Cultuur van angst*. Amsterdam: Uitgeverij J.M. Meulenhoff.
- Gaag, S. van der, Hazenak, H., Sixma, E. & Sörensen, U. (1993). *Het Oude Westen Rotterdam. Laboratorium van de stadsvernieuwing*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Gans, H.J. (1962). *Urban Villagers*. New York: The Free Press.
- Gans, H.J. (1972). Slum or Low-Rent District?, in: J.M. Henslin (ed.) *Down to Earth Sociology: Introductory Readings*. New York: The Free Press: 137-145.
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Geertz, C. (1973). Thick description: toward and interpretive theory of culture, in: C. Geertz. *The Interpretation of Culture*. New York: Basic Books: 3-30.
- Gemert, F. van (1998). *Ieder voor zich: kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Gemert, F. van (2002). Botsen met de buurt. Overlast en wisselwerking tussen jeugdgroepen en de buitenwereld, *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (2): 162-171.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2000). *Paars. De Derde Weg. Over de vernieuwing van de sociale democratie*. Antwerpen: Houtekiet. [org. 1998]
- Ginkel, R. van & Deben, L. (2002). *Bouwen aan bindingen. Sociale cohesie in Zoetermeer*. Amsterdam: Aksant.
- Girling, E., Loader, I. & Sparks, R. (2000). *Crime and Social Change in Middle England. Questions of Order in an English Town*. London: Routledge.
- Goffman, A. (2009). On the Run: Wanted Men in a Philadelphia Ghetto, *American Sociological Review*, 74 (3): 339-357.
- Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. London: Penguin Books.
- Gold, R.L. (1958). Roles in sociological field observations, *Sociological Forces*, 36: 217-223.
- Goossens, L. (2014). Staatshervorming en crises: stapstenen naar een probleemoplossend woonbeleid?, In: G. Verschraegen, C. de Olde, S. Oosterlynck, F. Vandermoere & D. Dierckx (Red.) *Over gevestigden en buitenstaanders. Armoede, diversiteit en stedelijkheid*. Leuven: Acco.
- Goris, P. (2000). *Op zoek naar de krijtlijnen van een sociaal rechtvaardige veiligheidszorg: Analyse van relaties tussen professionele actoren in het kader van een geïntegreerde preventieve aanpak van veiligheidsproblemen in achtergestelde woonbuurten*. Ongepubliceerd proefschrift Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid.
- Graaf, B. A. de, & Eijkman, Q. (2011). Terrorismebestrijding en securitisering, *Justitiële verkenningen*, 37 (8), 33-52.
- Graef, J. de (1973). *Antwerpen bij nacht*. Antwerpen: R. Van Hevel.
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties, *American Journal of Sociology*, 78 (6): 1360-1380.
- Groof, S. de (2006). Het (on)grijpbaar onveiligheidsgevoel. Een exploratie van de structuur binnen het onveiligheidsconcept van mannen en vrouwen, *Tijdschrift voor Criminologie*, (48) 1: 19-34.
- Groof, S. de (2008). And My Mama Said...The (Relative) Parental Influence on Fear of Crime Among Adolescent Girls and Boys, *Youth and Society*, 39 (3): 267-293.

- Haan, W. de (1994). Veiligheid als verdelingsvraagstuk in de verzorgingsstaat, *Tijdschrift voor Criminologie*, 36 (4): 25-28.
- Haan, W. de (1995). Integrale veiligheid. Beleidsvernieuwing of beleidsvervaging, *Justitiële verkenningen*, 21 (5): 25-48.
- Haan, W. de (1997). *Evaluatie integraal veiligheidsbeleid: een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hackworth, J. & Smith, N. (2001). The changing state of gentrification, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 92 (4): 464-477.
- Hall, S., Critcher, C., Jefferson, T., Clarke, J. Roberts, B. (1978). *Policing the Crisis: Mugging, the state and law and order*. London: The MacMillan Press.
- Hardyns, W. & Pauwels, L. (2014). De relatie tussen economische achtergesteldheid en onveiligheidsbeleving: een Gentse buurtanalyse, In: L. Pauwels, S. De Keulenaer, S. Deltenre, L. Deschamps, H. Elffers, J. Forceville, J. (...) E. Van Dael (red.) *Panopticon, Libri 9, Criminografische Ontwikkelingen III: van (victim)survey tot penitentiaire statistiek*. Antwerpen/ Apeldoorn: Maklu: 51-76.
- Hartmann, A. (2005). Strafbeschikking en bestuurlijke boete: wildgroei in de handhaving?, *Justitiële verkenningen*, 31 (6): 84-96.
- Haverkamp, G. (1984). Carrière- en scenevorming onder autochtone heroïnegebruikers, *Tijdschrift voor Criminologie*, 26: 136-148.
- Hazenkamp, J. (1980). *Arbeidersjongeren*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Hazeu, C.A., Boonstra, N.G.J., Jager-Vreugdenhil, M. & Winsemius, P. (2005). *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*. [WRR-studie] Amsterdam: Pallas Publications.
- Hebberecht, P. (1997). Van preventiecontract tot veiligheids- en samenlevingscontract...of de logica van een veiligheidsstaat, *Panopticon*, 18 (2): 101-110.
- Hebberecht, P. (2004). Het Belgische veiligheids- en preventiebeleid, *Justitiële verkenningen*, 7 (4): 81-95.
- Hennekes, H. P. J. A. M. (2007). *Openbare-orderecht*. Deventer: Kluwer.
- Heremans, K. (2010). *Een tip van de sluier*. Antwerpen, Utrecht: Houtekiet.
- Hochstenbach, C., Uitermark, J. & Gent, W. van (2015). *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ('Rotterdamwet') in Rotterdam*. Amsterdam: AISSR Universiteit van Amsterdam.
- Hooghe, M. & Vroome, T. de (2016). The relation between ethnic diversity and fear of crime: An analysis of police records and survey data in Belgian communities, *International Journal of Intercultural Relations*, 50: 66-75.
- Houdt, F. van (2014). *Governing citizens: The government of citizenship, crime and migration in the Netherlands* (dissertation). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Houdt, F. van & Schinkel, W. (2013). A genealogy of neoliberal communitarianism, *Theoretical Criminology*, 17 (4): 493-516.
- Hulsman, L. (1986). *Afscheid van het strafrecht: een pleidooi voor zelfregulering*. Houten: Het Wereldvenster.
- Innes, M. (2004). Signal crimes and signal disorders: Notes on deviance as communicative action, *British Journal of Sociology*, 55 (3): 335-355.

- Jacobs, J. (1961). *The Life and Death of Great American Cities: The Failure of Town Planning*. New York: Random House.
- Janssens, P. (2009). *Brieven aan de burgemeester*. Antwerpen: Meulenhoff/Manteau.
- Janssens, P. (2012). *Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract*. Antwerpen: De Bezige Bij.
- Jones, T. & Newburn, T. (2007). *Policy transfer and criminal justice. Exploring US influence over British crime control policy*. Maidenhead: Open University Press.
- Jong, E. de, Kooiman, A. & Omlo, J. (2014). *Nieuwe publieke ruimtes: Buurtwinkel Oude Westen*. Rotterdam: Wmo-werkplaats Rotterdam.
- Jong, J.D. de (2007). *Kapot Moeilijk: Een etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groepsgegedrag van 'Marokkaanse' jongens*. Amsterdam: Aksant.
- Jong, W. de (1986). *Inter-etnische verhoudingen in een oude stadswijk: factoren van invloed op etnische tolerantie*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Karn, J. (2007). *Narratives of Neglect: Community, regeneration and the governance of security*. Cullompton: Willan Publishing.
- Katz, M. B. (1989). *The undeserving poor: From the war on poverty to the war on welfare*. New York: Pantheon Books.
- Kelling, G. & Coles, C. (1996). *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. New York: Free Press.
- Kesteloot, C., De Turck, A., Vandermotten, C., Marissal, P. & Van Hamme, G. (2001). *Sociale structuren en buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid.
- Kesteloot, C. & De Maesschalck, F. (2001). Anti-urbanism in Flanders: the political and social consequences of a spatial class struggle strategy, *Belgian Journal of Geography*, 1-2: 41-62.
- Kleijer-Kool, L. (2008). *Handhavers van de vrede of herooveraars? Politiestijlen en conflictpotentieel in Nederlandse multiculturele achterstandswijken*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Kleijer-Kool, L. & Landman, W. (2016). 'Boeven vangen'. Het spel tussen politieagenten en de Ander, *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, (6) 1: 42-65.
- Kleinhans, R. & Bolt, G. (2013). More than just fear: on the intricate interplay between perceived neighbourhood disorder, collective efficacy, and action, *Journal of Urban Affairs*, 36 (3), 420-446.
- Koemans, M.L. (2011). *The war on antisocial behaviour. Rationales underlying antisocial behaviour policies. Comparing British and Dutch discourse analyses*. Leiden: Meijers Research Institute and Graduate School of the Leiden Law School of Leiden University.
- Kortleven, W.J. (2013). *Voorzorg in Nederland. Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetische modificatie*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Laar, P. van de, Lucassen, L. & Mandemakers, K. (red.) (2006). *Naar Rotterdam: Immigratie en levensloop in Rotterdam vanaf het einde van de negentiende eeuw*. Amsterdam: Aksant.
- Laar, H. van & Müller, T. (1991). *Lokaal Vandalisme: een studie naar vandalisme-projecten*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Land, van der M., Stokkom, van B., & Boutellier, H. (2014). *Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. Amsterdam: VU Amsterdam.
- Landman, W. (2015). *Blauwe patronen. Betekenisgeving in politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma.

- Lans, J. van der (2010). *Eropaf! De nieuwe start van het sociaal werk*. Amsterdam: Uitgeverij Augustus.
- Lauwers, F. & Goethals, G. (2000). *Antwerpen 1900: Van Belle Epoque naar de 21^e eeuw*. Antwerpen: Artus uitgevers.
- Lea, J. & Young, J. (1984). *What is to be done about law and order? Crisis in the Eighties*. Harmondsworth: Penguin.
- Lee, M. (2007). *Inventing Fear of Crime. Criminology and the politics of anxiety*. Cullompton: Willan Publishing.
- Lees, L. (2008). Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance?, *Urban Studies*, 45 (12): 2449-2470.
- Leeuw, T. de (2009). Veldwerk, veiligheid en Vogelaar, *De Criminoloog*, 1 (1): 3-4.
- Leeuw, T. de (2010). Straatcultuur en andere gewelddadige concepten: een pleidooi voor liquidatie, in: P. Deelman (red.) *Over straatcultuur en groepsdynamiek*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie: 53-70.
- Leeuw, T. de (2011). Hoe veilig is het kwantificeren van veiligheid?, *STaTOR*, 12 (3): 15-18.
- Leeuw, T. de (2012). Het dubbele gezicht van kickboksen: verbieden of structureren of allebei?, *Crimelink*, 5 (2): 16-19.
- Leeuw, T. de (2012). De veilige achterstandswijk: een utopie?, *Idee*, 33 (3): 44-48.
- Leeuw, T. de (2013). Spelen tussen de linies: Een strategie in etnografisch onderzoek naar veiligheid, *Kwalon*, 18 (2): 99-105.
- Leeuw, T. de (2015). Cijfers over criminaliteit zeggen niet alles, maar veiligheidsgevoelens evenmin, *Sociale Vraagstukken*, www.socialevraagstukken.nl, 1 april 2015.
- Leeuw, T. de, Summeren, A. van & Snel, E. (2016). 'Grijs Wonen' in Rotterdam. Een kwalitatief onderzoek naar kansen en beperkingen aan de onderkant van de woningmarkt in de Tarwewijk en Carnisse. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Leeuw, T. de & Swaaningen, R. van (2011). Veiligheid in Veelvoud: beeld, beleid en realiteit in Rotterdams Oude Westen, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10 (1): 26-42.
- Lempens, A., Boers, R., & Maalsté, N. (2004). *Harddruggebruikers in beweging: Aard, omvang en mobiliteit van harddruggebruikers in Rotterdam*. Rotterdam: IVO.
- Lewis, D. & Salem, G. (1986). *Fear of Crime. Incivility and the Production of a Social Problem*. New Brunswick, Oxford: Transaction Books.
- Leysen, C. & Tuerlinckx, K. (2006). *Kiezen voor Antwerpen*. Leuven: Uitgeverij Van Halewyck.
- Lippens, R. & Calster, P. van (red.) (2010). *New Directions for Criminology. Notes from Outside the Field*. Apeldoorn: Maklu.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation. [30th anniversary expanded edition]
- Loader, I. (2006). Policing, Recognition and Belonging, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 605(1): 201-221.
- Loader, I. & Walker, N. (2007). *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lofland, J. & Lofland, L.H. (1995). *Analyzing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis*, 3rd edition. Belmont, California: Wadsworth.
- Loo, H. van der, Loozen, R. & Oosterman, J. (1988). *Buurt in balans. Levensstijlen in nieuw Oudwijk*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.

- Loopmans, M. (2002). From Hero to Zero: Armen en Stedelijk Beleid in Vlaanderen, *Ruimte en Planning*, 23 (2): 124-131.
- Loopmans, M. (2006). From Residents to Neighbours. The Making of Active Citizens in Antwerp, Belgium, in: J.W. Duyvendak, T. Knijn & M. Kremer (eds.). *Policy, People, and the New Professional. De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 109-121.
- Loopmans, M. (2007). From SIF to City Fund: a new direction for urban policy in Flanders, Belgium, *Journal of Housing and the Built Environment*, 22: 215-225.
- Lub, V. (2013). *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Lub, V. & Leeuw, T. de (2015). *Veiligheidsbeleving in Rotterdam: een onderzoek naar percepties, ervaringen en waardering van beleid*. Rotterdam: Bureau voor Sociale Argumentatie.
- Lub, V. & Leeuw, T. de (2017). Perceptions of Neighbourhood Safety and Policy Response: A Qualitative Approach, *European Journal of Criminal Policy & Research*, 23 (3): 425-440.
- Maas-de Waal, C. & Wittebrood, K. (2002). Sociale cohesie, fysieke buurtkenmerken en onveiligheid in grote(re) steden, in: J. de Hart (red.). *Zekere banden: sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau: 279-315.
- Macek, S. (2006). *Urban Nightmares: The Media, the Right, and the Moral Panic over the City*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Marks, P. & Sluis, A. van (2006). Laat vertrokken en toch op tijd? Lokaal veiligheidsbeleid in Antwerpen, een voorlopige stand van zaken, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 5 (4): 5-18.
- Marks, P. & Sluis, A. van (2008). Developments in local public safety policy: a comparison between Antwerp and Rotterdam, in: L. Cachet, S. De Kimpe, P. Ponsaers & A. Ringeling (eds.). *Governance of security in the Netherlands and in Belgium*. Den Haag: Boom: 79-99.
- Marks, P. & Sluis, A. van (red.) (2012). *Tussen richting en rekenschap: Tien jaar werken aan een veiliger Rotterdam*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Matthews, R. & Young, J. (eds.) (1986). *Confronting Crime*. London: Sage.
- Mein, A.G. (2005). Wet bestuurlijk boete: recht doen aan gemeentelijke autonomie, *Justitiële verkenningen*, 31 (6): 35-43.
- Merry, S.E. (1981). *Urban Danger: Life in a Neighbourhood of Strangers*. Philadelphia: Temple University Press.
- Meyer, H. (1983). *Operatie Katendrecht. 'Demokratisering' van het sociaal beheer van de grote stad*. Nijmegen: SUN.
- Meulen, J. van der (1991). *De strijd voor de stadsvernieuwing in het Oude Westen 1970-1980*. Ongepubliceerde masterscriptie, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Mills, C.W. (1959). *The Sociological Imagination*. Oxford: Oxford University Press. [40th edition]
- Morenoff, J.D., Sampson, R.J. & Raudenbusch, S.W. (2006). Neighborhood inequality, collective efficacy and the spatial dynamics of urban violence, *Criminology*, 39 (3): 519 – 560.
- Muir, W.K. (1977). *Police Streetcorner Politicians*. Chicago: Chicago University Press.
- Müller, T. (2016). 'We Do Not Hang Around. It Is Forbidden', *Erasmus Law Review*, 9 (1): 30-38.
- Müller, T. & Fischer, T. (2012). Veiligheidsbeleving op een multicultureel plein. Het perspectief van autochtone bewoners, *Mens & Maatschappij*, 87 (3): 219-244.

- Muller, E.R., Helsloot, I. & Van Wegberg, R.J. (2012). Vormen van veiligheid, in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid: Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Deventer: Kluwer: 61-94.
- Murray, C. (1984). *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Musterd, S. & Ostendorf, W. (red.) (2009). *Problemen in wijken of probleemwijken*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Newman, O. (1973). *Defensible Space: Crime prevention through urban design*. New York: Collor Books.
- Nieuwinckel, S. (1996). De wonderjaren voorbij? Wijkontwikkeling in Antwerpen, in: P. De Decker, B. Hubeau & S. Nieuwinckel (red.). *In de ban van de stad en de wijk*. Berchem: EPO: 229-248.
- Noije, L. van & Wittebrood, K. & Nas, C. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld: veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noordegraaf, M. (2008). Meanings of Measurement: The real story behind the Rotterdam Safety Index, *Public Management Review*, 10 (2): 221-239.
- Oosterlynck, S., Saeys, A., Albeda, Y., Van Puymbroeck, N. & Verschraegen, G. (2017). *DIVERCITIES: Dealing with Urban Diversity – The Case of Antwerp*. Antwerpen: Centre on Inequality, Poverty, Social Exclusion and the City, University of Antwerp.
- Oppelaar, J. & Wittebrood, K. (2006). *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ouwehand, A. (2007). 'Een omineuze naam': buurtreparatie en buurtreputatie, in: R. van Kempen & S. Musterd (red.) *De stadsbuurt: ontwikkeling en betekenis*. Assen: Koninklijke Van Gorcum: 123-132.
- Ostaaijen, J. van (2007). *Nog steeds vreemde burens? De rol van de burgemeester in Vlaanderen en Nederland. Een verkenning*. Geraadpleegd op 21-11-2015 op www.vanostaaijen.nl/publicaties
- Ostaaijen, J. van & Tops, P. (2007). De erfenis van vier jaar Leefbaar Rotterdam, *Justitiële verkenningen*, 33 (2): 21-30.
- Pakes, F. (2004). The Politics of Discontent: The Emergence of a New Criminal Justice Discourse in the Netherlands, *The Howard Journal of Criminal Justice*, 43 (3): 284-298.
- Palen, J.J. (1987). *The Urban World*. New York: McGraw-Hill Book Company: 273-274.
- Park, R. & Burgess, E. (1925). *The City*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pearson, G. (1983). *Hooligan: A History of Respectable Fears*. London: Macmillan.
- Peeters, R. (2013). *The Preventive Gaze*. Den Haag: Eleven.
- Permentier, M. (2007). Gevolgen van negatieve buurtreputaties, in: R. van Kempen & S. Musterd (red.) *De stadsbuurt: ontwikkeling en betekenis*. Assen: Koninklijke Van Gorcum: 133-144.
- Pieterman, R. (2008). *De voorzorgcultuur: streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Pinkster, F. (2008). *De sociale betekenis van de buurt. Een onderzoek naar de relatie tussen het wonen in een arme wijk en sociale mobiliteit*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pleysier, S. & Vanderveen, G. (2012). Sociale (on)veiligheid kwantificeren: Tussen tellen, meten en weten, in: E.R. Muller (red.). *Veiligheid: Veiligheid en Veiligheidsbeleid in Nederland*. Deventer: Kluwer: 41-60.

- Pleysier, S., Vervaeke, G. & Goethals, J. (2010). Criminaliteit en onveiligheid bevraagd. Evoluties, methodologische knelpunten en uitdagingen bij de victim survey, in: L. Pauwels, S. De Keulenaer, S. Deltenre, L. Deschamps, H. Elffers, J. Forceville, J. Goethals, J. Kerkab, E. Maes, S. Pleysier, P. Ponsaers & E. Van Dael (red.). *Criminografische ontwikkelingen: van (victim)-survey tot penitentiaire statistiek. Panopticon Libri nr. 3*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu: 9-25.
- Ponsaers, P. (2008). Public security policies in Belgium: Scandals as impulse for Structural and Cultural Reform, in: Cachet, L., De Kimpe, S., Ponsaers, P. & Ringeling, A. (eds.). *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. The Hague: BJu Legal Publishers: 59-76.
- Ponsaers, P. & Bruggeman, W. (2005). De politionele statistische chaos voorbij, *Panopticon*, 26 (2): 11-26.
- Ponsaers, P. & Stokkom, B. van (2008). Maximalist Policing? Risks and Opportunities, in: M. Easton, L.G. Moor, B. Hoogenboom, P. Ponsaers & B. Van Stokkom (red.). *Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries*. The Hague: Boom Legal Publishers: 197-224.
- Ponterotto, J.G. (2006). Brief note on the Origins, Evolution, and Meaning of the Qualitative Research Concept 'Thick Description', *The Qualitative Report*, 11 (3): 538-549.
- Princen, M. (2015). *De gekooide recherche: het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse opsporing*. Amsterdam: Prometheus Bert Bakker.
- Prins, R. (2015). *Safety First. How local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Prins, R. & Cachet, A. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10 (1): 43-58.
- Punch, M. (2006). *Van 'alles mag' naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie*. Apeldoorn: P&W Verkenningen.
- Put, J. (2010). *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*. Brugge: die Keure.
- Put, J. (2013). De nieuwe GAS-wet: impact op minderjarigen, *Panopticon*, 34 (5): 423-425.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Reijndorp, A. (2004). *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Reijndorp, A., Maters, W., Huiskens, P., Jagtman, C., Sörensen, U., Venema, H., Vendeloo, H., Lambregts, T. (1985). *Gewoon, een buurt. Beleidsplan Het Oude Westen 1985-1995*. Rotterdam: Gemeentedrukkerij Rotterdam.
- Reuss-Ianni, E. (1993). *Two cultures of policing: Street Cops and Management Cops*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- Reybrouck, D. van (2008). *Pleidooi voor populisme*. Amsterdam: Querido's Uitgeverij.
- Robson, G. (2000). *'No One Likes Us, We Don't Care': The Myth and Reality of Millwall Fandom*. Oxford/New York: Berg.
- Rock, P. (2001) Symbolic Interactionism and Ethnography, in: P. Atkinson, A. Coffey, S. Delamont, J. Lofland & L. Lofland (eds.) *Handbook of Ethnography*. London: Sage Publications: 26-38.
- Roks, R. (2015). De straat praat? De performance van 'street credibility', *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 3 (3): 14-31.
- Roks, R. (2016). *In de h200d: Een eigentijdse etnografie over de inbedding van criminaliteit en identiteit*. Ongepubliceerd proefschrift, Erasmus Universiteit, sectie Criminologie.
- Romer, D., Jamieson, K.H. & Aday, S. (2003). Television News and the Cultivation of Fear of Crime, *Journal of Communication*, 53 (1): 88-104.

- Romer, H. (1979). *De mannetjesputters van Rotterdam. Een beknopte geïllustreerde geschiedenis van de Rotterdamse schutterij*. 's-Gravenhage: Kruseman.
- Romer, H. (2002). *Omzien naar het Oude Westen. Het kwartier van toen en nu*. Zaltbommel: Europese Bibliotheek.
- Rood-Pijpers, E., Rovers, B., Gemert, F. van & Fijnaut, C. (1995). *Preventie van jeugdcriminaliteit in een grote stad*. (SI-EUR-reeks, deel 5) Arnhem: Gouda Quint.
- Rosenthal, U., Torre, E.J. van der & Cachet, A. (1995). *Perron Nul, Besluitvorming over een open drugscene*. Rotterdam: COT.
- Sackers, H.J.B. (2010). De burgemeester als veiligheidsbaas, *Justitiële verkenningen*, 36 (3): 86-98.
- Saeys, A., Albeda, Y., Oosterlynck, S., Verschraegen, G. & Dierckx, D. (2014). *Governance Arrangements and Initiatives in Antwerp, Belgium*. Antwerp: Centre on Inequality, Poverty, Social Exclusion and the City, University of Antwerp.
- Sampson, R.J. & Groves, W.B. (1989). Community structure and crime: testing social-disorganization theory, *American Journal of Sociology*, 94 (4): 74 – 802.
- Sampson, R., Raudenbusch, S. & Earls, F. (1997). Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy, *Science*, 277: 918-924.
- San, M. van (2007). *Schone schijn bedriegt. Over opbloeiende prostitutie in de rafelrand*. Rotterdam: Risbo.
- San, M. van & Leerkes, A.S. (2001). *Criminaliteit en criminalisering. Allochtone jongeren in België*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Sasson, T. (1995). *Crime Talk. How Citizens Construct a Social Problem*. New York: Aldine de Gruyter.
- Saunders, D. (2010). *De trek naar de stad*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Schee, M. van der, Breukels, J. & Wierdsma, A. (2011). *Bemoeizorgers in Rotterdam: Tien jaar vervolgzorg voor mensen die geen hulp vragen*. Rotterdam: GGD Rotterdam-Rijnmond.
- Scheingold, S.A. (1984). *The Politics of Law and Order: Street Crime and Public Policy*. New York: Longman Inc.
- Schinkel, W. (2011). Prepression: The actuarial archive and new technologies of security, *Theoretical Criminology*, 15 (4): 365-380.
- Schinkel, W. (2012). *De nieuwe democratie*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Schinkel, W. & Berg, M.A. van den (2011). City of Exception. Revanchist Urbanism and the Urban Homo Sacer, *Antipode. A Radical Journal of Geography*, 43 (5): 1911-1938.
- Schuilenburg, M. (2008). De paradox van het voorzorgsbeginsel. Over 'unk-unk' en uitsluiting, in: Siegel, D., Van Gemert, F. & Bovenkerk, F. (red.). *Culturele Criminologie*. Den Haag: Boom Juridisch uitgevers: 57-67.
- Schuilenburg, M. (2011). Politiek: conflict of consensus? De ontideologisering van het veiligheidsprobleem, *Open Noodnummer. Over de nieuwe politiek van cultuur*: 42-44.
- Schuilenburg, M. (2012). *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Schuilenburg, M. (2016). Positieve veiligheid en positieve vrijheid. Meninge van wijkbewoners in Rotterdam-Zuid over Buurt Bestuurt, *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 6 (3): 53-70.

- Schuilenburg, M. & Steden, R. van (2016). Positieve veiligheid. Een inleiding, *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 6 (3): 3-18.
- Schuilenburg, M., Steden, R. van & Oude Breuil, B. (red.) (2014). *Positive Criminology. Reflections on Care, Belonging and Security*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Schuilenburg, M. & Swaaningen, R. van (2013). Veiligheid in een laatmoderne cultuur, *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 3(2): 109-122.
- Sellin, T. (1938). Culture conflict and crime, *American Journal of sociology*, 44 (1): 97-103.
- Selmini, R. (2005). Towards città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy, *Theoretical Criminology*, 9 (3): 307-323.
- Sennett, R. (1970). *The Uses of Disorder. Personal Identity and City Life*. New York: W.W. Norton.
- Shearing, C. & Stenning, P. (1984). From the Panopticon to Disney World. The development of discipline, in: A. Doob & E. Greenspan (eds.) *Perspectives in Criminal Law*. Ontario: Canada Law Books: 335-349.
- Sherman, L. (1995). Hot Spots of Crime and Criminal Careers of Places, in: J.E. Eck & D. Weisburd (eds.). *Crime and Place: Crime Prevention Studies*. Vol. 4. Monsey, NY: Willow Tree Press.
- Siegel, D., Gemert, F. van & Bovenkerk, F. (red.) (2008). *Culturele Criminologie*. Den Haag: Boom.
- Simmel, G. (1950). 'The Stranger', in: G. Simmel, *The Sociology of Georg Simmel*. New York: The Free Press: 402-408.
- Simon, J. (2007). *Governing Through Crime*. New York: Oxford University Press.
- Skogan, W. (2006). *Police and Community in Chicago: A Tale of Three Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, N. (1996). *New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. London: Routledge.
- Snel, E. & Engbersen, G. (2009). Social Reconquest as a New Policy Paradigm. Changing urban policies in the city of Rotterdam, in: K. de Boyser, C. Dewilde, D. Dierickx & J. Friedrichs (eds.), *Between the Social and the Spatial. Exploring the Multiple Dimensions of Poverty and Social Exclusion*. Farnham (UK): Ashgate: 149-166.
- Soenen, R. (2006). *Het kleine ontmoeten. Over het sociale karakter van de stad*. Antwerpen: Maklu.
- Soja, E.W. (1996). *Thirdspace: Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*. Oxford: Blackwell.
- Sour, A. (2013). *Metropool op één km2: West-Kruiskade. Gids voor kosmopolitische geluismomenten*. Rotterdam: Alliantie West-Kruiskade Rotterdam.
- Staring R. & Stokkom, B. van (red.) (2017). Thema: Superdiversiteit en conflict, *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 7 (1).
- Staring, R. & Swaaningen, R. van (2009). Naar een kwalitatieve criminologie. De relatie tussen theorie, onderzoeksvragen en methode, in T. Decorte & D. Zaitch (red.) *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven, Den Haag: Acco: 33-72.
- Steden, R. van, Caem, B. van & Boutellier, H. (2011). The 'hidden strength' of active citizenship: The involvement of local residents in public safety projects, *Criminology and Criminal Justice*, 11 (5): 433-450.
- Steden, R. van, Vliet, M. van, Salman, T. & Boutellier, H. (2010) Gemeenschap als bron van positieve veiligheid, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9 (2): 31-47.
- St. Jean, P.K.B. (2007). *Pockets of Crime. Broken windows, collective efficacy, and the criminal point of view*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Stokkom, B. van (2005). Zero tolerance in de praktijk: Handhaving van de 'kleine norm' door politie of boas's?, *Justitiële verkenningen*, 31 (6): 44-59.
- Stokkom, B. van (2008). *Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval*. Reeks Politie en Wetenschap, nr. 42. Den Haag: Reed Business.
- Stokkom, B. van (2010). *Wat een hufter! Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verruwing*. Amsterdam: Boom.
- Stoof, J. & Kuenzli, P. (red.) (1993). *Een huisbaas wordt bouwheer. De ontwikkeling van de opdrachtgeversrol in twintig jaar Rotterdamse stadsvernieuwing*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Stoop, C. de (1992). 'Ze zijn zo lief, meneer': over vrouwenhandelaars, meisjesballetten en de bende van de miljardair. Leuven: Uitgeverij Kritak.
- Straus, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedure and Techniques*. Newbury Park, California: Sage.
- Swaaningen, R. van (1995). Sociale controle met een structureel tekort: pleidooi voor een sociaal rechtvaardig veiligheidsbeleid, *Justitiële verkenningen*, 21 (3): 63-87.
- Swaaningen, R. van (1996) Justitie als verzekeringsmaatschappij; 'actuarial justice' in Nederland, *Justitiële verkenningen*, 22 (5): 80-97.
- Swaaningen, R. van (1997). *Critical Criminology. Visions from Europe*. London: Sage.
- Swaaningen, R. van (2002). Towards a Replacement Discourse on Community Safety. Lessons from the Netherlands, in: G. Hughes, E. McLaughlin & J. Muncie (eds.), *Crime Prevention and Community Safety: New Directions*. Londen: Sage: 260-278.
- Swaaningen, R. van (2004). Veiligheid in Nederland en Europa. Een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland, *Justitiële verkenningen*, 30 (7): 9-23.
- Swaaningen, R. van (2007). Naar een kosmopolitische criminologie, in: H. van de Bunt, P. Spierenburg & R. van Swaaningen (red.). *Drie perspectieven op sociale controle*. Den Haag: Boom juridische uitgevers: 17-67.
- Swaaningen, R. van (2008). Sweeping the street: civil society and community safety in Rotterdam, in: J. Shapland (ed.) *Justice, Community and Civil Society: a contested terrain across Europe*. Devon: Willan publishing: 87-106.
- Swyngedouw, M. (2000). Belgium: explaining the relationship between Vlaams Blok and the city of Antwerp, in: P. Hainsworth (ed.) *The Politics of the Extreme Right: From the margins to the mainstream*. London and New York: Pinter: 121-143.
- Sykes, B. (2009). De buurtcontext en middelbare schoolprestaties in Nederland, in: S. Musterd & W. Ostendorf (red.) *Problemen in Wijken of Probleemwijken*. Assen: Koninklijke Van Gorcum: 35-48.
- Taylor, I. (1981). *Law and order: Arguments for Socialism*. London & Basingstoke: Macmillan.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijkse werk*. Den Haag: Elsevier.
- Terpstra, J. (2010). *Het Veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Tieberghien, J. & Decorte, T. (2008). *Antwerpse Drug- en Alcoholmonitor: Een lokale drugscene in beeld*. Leuven: Acco.
- Tops, P. (2007a). Verlangen naar stevig bestuur: Stedelijk activisme in Vlaanderen en Nederland, *Bestuurskunde*, (1): 24-31.
- Tops, P. (2007b). *Regimeverandering in Rotterdam: Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Uitgeverij Atlas.

- Torre, E.J. van der (1996). *Drugstoeristen en Kooplieden: een onderzoek naar Franse drugstoeristen, Marokkaanse drugsrunners en het beheer van dealpanden in Rotterdam*. Arnhem: Gouda Quint.
- Torre, E.J. van der & Hulshof, M.H.M. (2000). *Een drugscene op Zuid (de Millinxbuurt): Een model voor de strategische analyse van drugscenes*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Uitermark, J. (2003). *De sociale controle van achterstandswijken: een beleidsgenetisch perspectief*. Amsterdam: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.
- Uitermark, J. (2003). 'Social Mixing' and the Management of Disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited, *Urban Studies*, 40 (3): 531-549.
- Uitermark, J. & Duyvendak, J.W. (2008). Civilizing the city: populism and revanchist urbanism in Rotterdam, *Urban Studies*, 45 (7): 1485-1503.
- Uitermark, J., Duyvendak, J.W. & Kleinhans, R. (2007). Gentrification as a governmental strategy: social control and social cohesion in Hoogvliet, Rotterdam, *Environment and Planning A*, 39 (1): 125-141.
- Uitermark, J., Gielen, A.J. & Ham, M. (red.) (2012). *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Vandermotten, C., Marissal, P., Van Hamme, G., Kesteloot, C., Slegers, K., Vanden Broucke, L., Ippersiel, B., de Bethune, S. & Naiken, R. (2007). *Dynamische analyse van de buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten*. Brussel: Ministerie voor Grootstedenbeleid.
- Vanderstraeten, K. (2004). *Deconcentratie van de drughulpverlening in de Antwerpse Atheneumbuurt*. Antwerpen: Stad Antwerpen.
- Vanderveen, G. (1999). Stoere mannen, bange vrouwen. Over het sprookje van de fear victimization paradox, *Tijdschrift voor Criminologie*, 41 (1): 2-20.
- Vanderveen, G. (2002). Beleving van veiligheid in de buurt, *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 1 (1): 32-46.
- Vanderveen, G. (2006). *Interpreting Fear, Crime, Risk and Unsafety: conceptualization and measurement*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Vandevoorde, N. (2005). Community policing in identiteitscrisis?, *Tijdschrift voor Criminologie*, (47) 4: 355-364.
- Van Hamme, G., Grippa, T., Marissal, P., May, X., Wertz, I & Loopmans, M. (2015). *Dynamiek van de buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Vanhecke, J. (2011). *Een literaire wandeling door Antwerpen Noord*. Antwerpen: Houtekiet.
- Van Hellemont, E. (2015). *The Gang Game : The Myth and Seduction of Gangs*. Ongepubliceerd promotieonderzoek Universiteit van Leuven.
- Vans, D. de & Wise, S. (1996). The fear of attack: parents' concerns for the safety of their children, *Family Matters*, 43: 34-38.
- Vanstiphout, W. (2006). De voorstad brandt. Slopen bouwen slopen, in: E. Agricola & G. Helleman (red.). *Tien jaar stedelijke vernieuwing In vijftig teksten en projecten*. Rotterdam: NAi Uitgevers: 159-166.
- Verlet, D., Reynaert, H. & Devos, C. (2005). *Burgers in Vlaamse grootsteden. Tevredenheid , vertrouwen, veiligheidsgevoel en participatie in Gent, Brugge en Antwerpen*. Brugge: Vanden Broelle.
- Verwer, R. & Walberg, A. (2012). *Een kwestie van vertrouwen: werking en versterking van collectieve weerbaarheid in achterstandsbuurtten*. Amsterdam: Pallas Publications.

- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications, *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6): 1024-1054.
- Visser, H. (red.) (1996). *Perron Nul: Opgang en ondergang*. Zoetermeer: Uitgeverij Meinema.
- Vogelaar, E. & Bosma, O. (2009). *Twintig maanden knettergek: Dagboek van een ministerschap*. Amsterdam: Uitgeverij Balans: 318-319.
- Vranken, J. (2014). *Thatcher aan de Schelde*. Berchem: EPO.
- Wacquant, L. (2004). *Body and Soul: notebooks of an apprentice boxer*. New York: Oxford University Press.
- Wacquant, L. (2007). Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality, *Thesis Eleven: critical theory and historical sociology*, 91 (1): 66-77.
- Wacquant, L. (2008). *Urban Outcasts*. Cambridge: Polity Press.
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University.
- Walklate, S. (1998). Crime and community: fear or trust?, *British Journal of Sociology*, 49 (4): 550-569.
- Warr, M. & Ellison, C.G. (2000). Rethinking social reactions to crime: personal and altruistic fear in family households, *American Journal of Sociology*, 106: 551-578.
- Werdmolder, H. (1990). *Een generatie op drift: de geschiedenis van een Marokkaanse randgroep*. Arnhem: Gouda Quint.
- Werthman, C. & Piliavin, I. (1987). The Police Perspective on Delinquency, in: E. Rubington & M.S. Weinberg (eds.). *Deviance: The Interactionist Perspective*. New York: Macmillan: 127-131.
- Whyte, W.F. (1943). *Street Corner Society: The Social Structure of an Italian Slum*. Chicago: Chicago University Press.
- Wilson, J.Q. & Kelling, G. (1982). Broken windows, *Atlantic Monthly*, 249 (3): 29-38.
- Woude, M. van der & J. van der Leun (2013). De Nederlandse veiligheidscultuur als katalysator voor etnisch profileren, *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 3 (2): 123-136.
- Wouters, P. (2015). *Nederland-België. Met die burens heb je geen vrienden meer nodig*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Wree, E. de, Vander Beken, T. & Ponsaers, P. (2006). "Help, ik voel mij onveilig": Diversiteit in representaties over het ervaren van onveiligheid, *Panopticon*, 27 (2): 5-29.
- Wuertz, K. (1988). *Sociale Veiligheid: Ruimtelijke scheidslijnen, sociale contrasten, symbolische grenzen*. Leiden: Onderzoekscentrum Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting.
- Young, J. (1971) *The Drugtakers: the Social Meaning of Drug Use*. London: Judson, McGibbon & Kee.
- Young, J. (1999). *The exclusive society: social exclusion, crime and difference in late modernity*. London: Sage.
- Zoomer, O. (1993). *Zelf doen en overlaten: Acties van burgers, politie en lokale overheid tegen overlast en kleine criminaliteit*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Zuijlen, R.W. van (2012). Veiligheid als begrip: fundering van de rechtsorde, in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid: Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Deventer: Kluwer: 23-39.
- Zukin, S. (2010). *Naked City: The Death and Life of Authentic Urban Places*. Oxford: Oxford University Press.
- Zwaard, J. van der (2008). *Het cultureel kapitaal van een afgeschreven straat. Sint Mariastraat 106-146*. Rotterdam: Joke van der Zwaard.

Beleidsstukken

- Directie Veiligheid (2009). *DOSA, voor wie er meer van wil weten*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Directie Veiligheid (2010). *Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak: Methodiek voor de aanpak van problematische jeugdgroepen*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Antwerpen (2000). *Bestuursakkoord 2001-2006: Leefbare Stad*.
- Gemeente Antwerpen (2003). *Addendum Antwerps bestuursakkoord*.
- Gemeente Antwerpen (2004). *Stadsplan Veilig*.
- Gemeente Antwerpen (2007). *Bestuursakkoord 2007-2012: 't Stad is van iedereen*.
- Gemeente Antwerpen (2013). *Bestuursakkoord 2013-2018: Respect voor A*.
- Gemeente Rotterdam (2001). *Vijfjarenactieprogramma veiligheid Rotterdam 2001-2005: Versterken veiligheid Rotterdam*.
- Gemeente Rotterdam (2002a). *Collegeprogramma 2002-2006: Het nieuwe elan van Rotterdam...en zo gaan we dat doen*.
- Gemeente Rotterdam (2002b). *Veiligheidsindex Rotterdam 2002*.
- Gemeente Rotterdam (2003a). *Aanvullend Actieprogramma: Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans*.
- Gemeente Rotterdam (2003b). *Veiligheidsindex Rotterdam 2003*.
- Gemeente Rotterdam (2004). *Veiligheidsindex Rotterdam 2004*.
- Gemeente Rotterdam (2005a). *Veiligheidsindex Rotterdam 2005*.
- Gemeente Rotterdam (2005b). *Vijfjarenactieprogramma veiligheid Rotterdam 2006-2010: Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven*.
- Gemeente Rotterdam (2006a). *Collegeprogramma 2006-2010: Rotterdam, de stad van aanpakken voor een Rotterdamse Resultaat*.
- Gemeente Rotterdam (2006b). *Veiligheidsindex Rotterdam 2006*.
- Gemeente Rotterdam (2007a). *Stadsvisie Rotterdam: Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie 2030*
- Gemeente Rotterdam (2007b). *Veiligheidsindex Rotterdam 2007*.
- Gemeente Rotterdam (2008a). *Rotterdam sociaal gemeten: 1^e meting door de Sociale Index*.
- Gemeente Rotterdam (2008b). *Veiligheidsindex Rotterdam 2008*.
- Gemeente Rotterdam (2009a). *Methodologische verantwoording Veiligheidsindex 2009*.
- Gemeente Rotterdam (2009b). *Rotterdam sociaal gemeten: 2^e meting door de Sociale Index*.
- Gemeente Rotterdam (2009c). *Veiligheidsindex Rotterdam 2009*.
- Gemeente Rotterdam (2009d). *Vijfjarenactieprogramma veiligheid Rotterdam 2010-2014: Vertrouwen in veiligheid: Meedoen in de Stad*.
- Gemeente Rotterdam (2010a). *Collegeprogramma 2010-2014: Werken aan talent en ondernemen*.
- Gemeente Rotterdam (2010b). *Rotterdam sociaal gemeten: 3^e meting door de Sociale index*.

- Gemeente Rotterdam (2010c). *Veiligheidsindex Rotterdam 2010*.
- Gemeente Rotterdam (2012a). *Methodologische verantwoording Veiligheidsindex 2012*.
- Gemeente Rotterdam (2012b). *Rotterdam sociaal gemeten: 4^e meting door de Sociale index*.
- Gemeente Rotterdam (2012c). *Veiligheidsindex Rotterdam 2012*.
- Gemeente Rotterdam (2013). *Vijffarenactieprogramma veiligheid Rotterdam 2014-2018: #Veilig010*.
- Gemeente Rotterdam (2014). *Collegeprogramma 2014-2018: #Kendoe*.
- Lokale politie Antwerpen (2009). *Zonaal Veiligheidsplan 2009-2012*.
- Lokale politie Antwerpen (2013). *Zonaal Veiligheidsplan 2013-2016*.
- Ministerie van Justitie (1985). *Samenleving en criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Justitie (1990). *Recht in beweging: een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993). *Integrale Veiligheidsrapportage 1993*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1994). *Integrale Veiligheidsrapportage 1994*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Veiligheid begint bij Voorkomen. Voortbouwen aan een veiliger samenleving*. Den Haag.

Summary

The research subject of this dissertation is the experience and significance of both safety and local security policies. Based on an inventory of several types of safety studies, such as “statistical studies”, (physically, socially, and culturally) “deterministic studies”, “social-critical studies” and “social-constructivist studies”, my main conclusion is that there is little attention for social constructs and symbolic interactions regarding nuisance, crime, and feelings of insecurity, and the way these factors are approached. This is all the more striking in view of the fact that this emotional value of safety is central to the current century’s local security policy, and is often trailing behind the actual safety statistics. Caused by the popularity of the first two types of (positivist) studies, a number of assumptions are dominant in the social image of safety:

1. Firstly, safety and safety experience are mainly approached as unambiguous and objectively observable phenomena, both in research and in policy;
2. Secondly, the emphasis is usually on people’s feelings of insecurity. This mainly concerns those of “autochthonous” elderly people who suffer due to “allochthonous youth”. Other types of experiences and opinions generally receive less attention;
3. Finally, it is assumed that both civilians and professionals agree that insecurity and the experience of insecurity must be mainly dealt with by repressive policies.

This constructivist and interactionist study contrasts these assumptions with the diversity of safety experience and the construction of meaning of safety in reality. This research uses the critical-realistic approach by Edward & Hughes (2005) in which meanings of safety and safety governance in local contexts are examined. It also considers cultural, political and economic circumstances that affect social constructs of safety and policy in a certain place and in certain times (“geo-historical”). In this way, local variations in experiencing, defining and governing safety become more perceptible (cf. also Body-Gendrot, 2000; Wacquant, 2008). However, in research, this local diversity is often reduced to general policy types, in which punitive measures and social reappropriation (‘reconquest’) are central. In many of these studies, the emphasis is mainly on “paper policy”. The way in which politicians, civil servants and professionals see safety and safety policies in reality, is researched much less from within, or only from the position of more privileged actors (cf. Tops, 2007b; Devroe, 2012). For this research, two comparable locations have been selected in which there have been important dynamics involving local security in recent years. In this field, Rotterdam may even be called a trailblazer, given the development toward a “new” type of safety policy in which problems are specifically identified, and where physical and social interventions are not avoided (cf. Tops, 2007b; Marks & Van Sluis, 2012). However, in terms of the content

of its security policy Rotterdam is limited compared to Antwerp, a city that was even partly inspired by the Rotterdam security discourse of the post-turn of the century (cf. Marks & Van Sluis, 2006; 2008). Both cities have other commonalities, too, that make a comparison relevant, such as: 1) their port city characters, 2) social and economic transformations that have caused social problems in former working class districts (including drug crime, street prostitution and youth nuisance) in recent decades, 3) local political developments that are a response to this (including a conservative and neo-liberal security policy). In both cities, a centrally located and ethnically diverse neighbourhood has been chosen where problems related to crime, nuisance and feelings of insecurity have given local authorities reason to put extra emphasis on safety (and gentrification). Because of their location, safety problems are not only a problem for these districts themselves, but also for the city as a whole. For local politics in these cities, the appeal to tourists, home buyers and investors stands or falls with a safe image. Three aspects in the significance of safety and policy are central to this research:

1. The importance of local context factors regarding the significance of safety and security policy
2. The diversity in perspectives within and between actor groups
3. Local similarities and differences between Antwerp and Rotterdam

Main question and research questions

The central problem of this research concerns the significance of safety by various actors in two central districts in Rotterdam and Antwerp.

What are the perspectives on safety and security policy among professionals (local politicians, civil servants, police officers) and residents in two neighbourhoods in Antwerp and Rotterdam, what are the differences and similarities in this and how can these be traced back to the local neighbourhood and policy context?

This main question will be answered by asking the following research questions:

1. What are the most important criminological and sociological similarities and differences between Rotterdam (specifically the Oude Westen area) and Antwerp (specifically Antwerpen Noord)?
2. What are Rotterdam's and Antwerp's "new" local security policies comprised of in this new century and what are the most important policy similarities and differences?
3. What are professionals' and residents' perspectives on safety and (the implementation of) local security policy in both the Oude Westen area and Antwerpen Noord?
4. What are the similarities and differences in the perspectives of these actors within and between these two research locations in Rotterdam and Antwerp?

5. How can these similarities and differences in perspectives be traced back to the different local neighbourhood and policy contexts of both research locations?
6. What are the theoretical and policy implications of the findings of this study, particularly in the light of the possibilities of a more “democratic safety policy” (cf. Boutellier, 2003: 178)?

Research design and approach

Between September 2007 and 2012 (and later, more ad hoc, until about September 2016) fieldwork was carried out in both research locations. This resulted in 122 in-depth interviews with 128 people, dozens of informal street interviews and more than 1000 hours of (participatory) observations. Within these two neighbourhoods, three actor groups have been centralized constantly: 1) local politicians and civil servants, 2) police officers and 3) residents. After the fieldwork, central “ideal-typical” perspectives on safety and safety policy for each actor group have been identified through an inductive semi- “grounded theory” (cf. Strauss & Corbin, 1990) analytical process. In addition, the influence of the local neighbourhood context and policy context is discussed. In this research, it is shown that this diversity in perspectives informs the local security policy better than the police statistics and general safety surveys now mainly do. These perspectives are first presented per actor group, before arriving at some theoretical and policy implications.

Actors’ perspectives on neighbourhood, safety and policy

The research has yielded central perspectives per actor group. These are “ideal types”. This means that they have been analytically partially stripped of their complexity to be able to symbolize the various “repertoires” concerning safety (cf. Bauwens, 2015) that actors in this study use.

1. Local politicians’ and civil servants’ perspectives

Firstly, local politicians and civil servants were spoken to and observed during professional security meetings, events with neighbourhood residents and at public political-administrative gatherings. In addition to their positive appreciation for the development of the local security policy in the new century, they also outline various barriers in the evolution, management and implementation of the “paper security policy”. For example, their relationship with and dependence on supra-local authorities presents a challenge. At a local level, decentralized politicians and civil servants particularly experience limitations in their power to implement the urban policy framework in a way that is tailored to the neighbourhood. They regularly experience pressure from the dynamics between residents’ collectives, negative media attention regarding safety problems, and local politicians’ electoral interests. They use several strategies to deal with this. Three central perspectives can be distinguished based on the research material. From a *social reappropriation perspective*, they problematise security

and other neighbourhood characteristics largely as a moral problem concerning the type of people who live there or are drawn there. The solutions are mainly found in correcting and disciplining socially deviant and criminal persons. Physical interventions, in addition to social interventions and punishment, are primarily motivated by the idea of giving the neighbourhood back to “decent people”. In a *pragmatic functionalist perspective*, politicians and civil servants in both locations view safety problems as a result of a non-optimal physical and social system that needs to be repaired with technical aids. In a final, *socially uplifting perspective*, politicians and civil servants nuance neighbourhood security problems by placing them in a historical and social context. The resulting primary policy responses are mainly of an emancipatory nature. Neighbourhood improvements should also benefit vulnerable groups.

The nature and presence of these perspectives is influenced by local context factors. These include the complexity of the state organization, such as the influence of the local government on supra-local policy frameworks and safety budgets. The degree of politicization of local security policy and ideological debate also play a role in the thinking of politicians and civil servants about safety and policy. Finally, so-called local “administrative culture” affects local politicians’ and officials’ perspectives, such as internal relations and relations to citizens with regard to policy processes and implementation of local (safety) policy.

2. Police perspectives

Secondly, local police officers indicate in this study that they are faced with various problems in the implementation of the local security policy. Among other things, they experience a high expectation pattern from citizens to effectively solve neighbourhood safety problems. They are also dissatisfied with the local city government that, in their mind, does not always want to tackle structural safety problems. At other times, they feel that local politicians demand extra intervention at times which are convenient for them. They also believe that as a police force, too often they are still held solely responsible for safety. Despite an existing philosophy of “integral cooperation” and “accountability”, professional safety partners, such as welfare workers, social workers and corporation employees, regularly fail to take measures against crime and nuisance and to share information. In their view, they can work together with civilians on neighbourhood security, although this does not apply to all types of citizens, nor to both cities. Internally, police officers identify problems in management, tensions between more preventive and repressive “processes”, and a difficult cooperation with supralocal police services. Within this context of barriers and challenges in the implementation of the local security policy, these police officers view the neighbourhood, safety and policy in different ways. From a *stereotypical perspective*, they problematise crime and nuisance mainly as a result of residents’ and visitors’ supposedly deviant moral and hygiene. Within a *risk-assessment perspective*, they consider physical, social, cultural and economic characteristics of the neighbourhood as a potential “pull factor” for crime, nuisance and feelings of insecurity.

Finally, from a *nuanced perspective*, they place safety problems in explanatory contexts, such as safety improvements over time and some mitigating social and economic circumstances. The content and degree of use of these police perspectives is partly influenced by personal and local context factors. In the first place, a number of personal characteristics emerge in this study. Especially the type of function held within the police organization (i.e. repressive-reactive or social-preventive) makes a difference. The frame of reference that these employees have also plays a role, such as the type of place of residence, their knowledge about other comparable neighbourhoods and the duration of their involvement in the neighbourhood. The characteristics of the police organization also affect their perspectives, such as the local “police culture”, the type of internal relations, the level of trust in external “security partners” and the status of the neighbourhood police within their own police organisation. Thirdly, different neighbourhood characteristics are important, such as reputation, crime level, physical appearance, ethnic diversity and the degree of social cohesion in the neighbourhood. Finally, local policy characteristics play a role in police perceptions of safety and safety policy, such as the degree of political-administrative pressure on the safety results to be achieved, the adequacy of their own criminal and administrative powers regarding nuisance and crime, the possibilities and willingness of external professional partners to intervene physically and socially and the nature and extent of their contacts with local residents.

3. Residents' perspectives

Finally, residents were spoken to and observed during activities and meetings. In these two neighbourhoods they, too, displayed different perspectives on safety and policy. First, they consider safety from a *culturally conservative perspective* as the result of a deviant culture and morality of various types of “ethnically and socio-economically others”. Economic transformations are also attributed to this, although they implicitly also criticize the “free market economy”. Crime, nuisance and deviant behaviour need to be addressed with more supervision and consistent enforcement. Through a *culturally progressive perspective*, residents interpret safety problems as the result of vulnerable social and economic circumstances of those involved. They do not consider ethnic diversity as a cause of local safety problems. Policy solutions are sought in increasing social cohesion, involvement in the neighbourhood and resilience of vulnerable residents. In an *economically progressive perspective*, residents view crime and nuisance mainly as consequences of the negative physical appearance of the neighbourhood. According to them, this has attracted criminality and normative decline. Socio-economic investments and cultural creativity, in addition to sufficient enforcement, must lead to a safer neighbourhood. Residents with a non-western background view safety from a *mixed perspective*, on the one hand as the result of overly lenient government action against crime and nuisance, especially of the “ethnic other”. On the other hand, they point to risks of ethnic profiling and stigmatization about safety, particularly with respect to their own children. Young people associate local safety from an *ambivalent perspective* with both

thrills and excitement (including watching police raids and arrests) and problems for their own safety (including stigmatization and addiction problems).

These five residents' perspectives, that were constructed during and after the fieldwork based on the experience and significance of the interviewed and observed persons in both neighbourhoods, are influenced both by personal characteristics (e.g. their own social position and assessment of their own vulnerability in and familiarity with the neighbourhood) and by local context factors that emerge from this comparison between Rotterdam and Antwerp. In particular, the physical state of the neighbourhood (including the street scene and type of housing supply), its social qualities (including the nature and degree of ethnic and socio-economic diversity, the tolerance and social cohesion between groups, and social organisation level) and local crime level play an important role in their perceptions of safety. In addition, local policy factors are decisive in this, such as the discourse and the content of the local safety policy, the relationship between safety and adjacent policy areas (including welfare, integration and poverty). Finally, the room that is given to residents in policy processes concerning their own neighbourhood also affects their safety perspectives.

General lessons from the international comparison of local safety perspectives

Following the example of the "critically realistic approach" (Edwards & Hughes, 2005), local context factors can be named that influence the construction of meaning of safety and the management of safety. The two research locations share common conditions that characterize the local context and that play a role in the way in which the actors in this study experience and assess safety. Examples include the local embedding of crime and deviant behaviour, the social and economic diversity and the attention these neighbourhoods receive from the authorities. In addition to these similarities, there are also some important local differences:

- a. Crime, nuisance and insecurity experiences are relatively greater in Antwerp and are putting more pressure on local politics and policy during the period of fieldwork.
- b. The greater extent of the diversity and spatial distribution of ethnic and economically vulnerable groups in Antwerp makes social cohesion and collective action more difficult.
- c. In Belgium, a more complex and more hierarchical state structure reduces the influence of local authorities on supra-local policy frameworks and budgets concerning local neighbourhood safety.
- d. In Antwerp, a stronger political-ideological debate inhibits the development of effective local safety policy, but creates more discussion about the desirability of measures.
- e. In Rotterdam, a more extensive availability of various types of measures against crime and nuisance support the belief in the manufacturability of local safety.

These local differences also influence the nature and degree of presence of perspectives on safety and policy that are distinguished in this study. The preference for thorough physical and social intervention policies in Rotterdam is especially greater. There, the identification of problems related to crime and nuisance and the combination of rigorous socially preventive and repressive measures are politically more “normalized” and institutionalized in policy. From a predominantly more pragmatic and problem-solving point of view, various parties agree with this – not so much revanchist but – neoliberal view of making neighbourhoods “attractive” and safe. From a risk approach, physical, social and economic action is taken against crime and nuisance. The spectacular improvement in visible safety (cf., among others, Marks, 2012; Lub & De Leeuw, 2015) provides for – in general terms – the continuation of this local safety discourse and policy. This political “consensus” does not correspond with different perspectives in this research, from which criticism of this policy can be obtained. The speed and vigour with which specific groups of people and behaviours are no longer tolerated, disagree with different residents’ and professionals’ perspectives. In Antwerp, the stronger ideological political debate and the institutional complexity of policy changes increase the difficulty of maintaining effective local safety policies. This better reflects the diversity in perspectives on safety and policy in residents and professionals, but also in turn creates dissatisfaction about insufficient structural policy successes regarding the approach to local safety problems.

Theoretical implications

1. From a *statistical approach*, interpretation issues and the importance of context are easily ignored, such as the character of a neighbourhood, the meaning of local safety problems and local dynamics around safety and policy. This research shows that paying attention to constructions of meaning in the local context does more justice to the complexity behind reported feelings of insecurity and facilitates its positive influencing.
2. In a *deterministic approach*, too, little attention is paid to the diversity in subjective interpretations of neighbourhood characteristics that, according to authors, contribute universally in this approach to nuisance, crime and feelings of insecurity. This study makes clear that clean streets, good physical design and informal social control can contribute to an experience of a safe neighbourhood, but for various reasons local residents in particular do not necessarily look at their own living environment through these predominantly “middle class glasses”.
3. In addition, the *social-critical approach* appears partly justified given the unequal burden of local government interventions that different groups experience in the local safety policy that has been deployed in both research locations since the turn of the century. Interviews with implementation professionals, however, show that the repressive rhetoric of the local “paper security policy” is part of a political strategy, is shared less widely, and

is also limited in feasibility. Moreover, this approach also fails to recognize the socially-investing measures that are being taken.

4. Finally, this research shows the added value of the *social-constructivist approach*. The diversity in perspectives at the level of various actors in Rotterdam and Antwerp underlines the importance of a multiple focus on safety and safety policy and attention to the influence of the local neighbourhood and policy context. The different theoretical perspectives mentioned above also partly come to the fore through this approach in the meanings that are socially constructed by local politicians, civil servants, police officers and residents. A disadvantage of this social constructivist approach, however, is the occasional lack of a more factual basis behind these safety constructions. Important factors in this include the sometimes very private experiences and exaggerations or downsizing of local safety problems. Therefore some triangulation with other information sources is recommended.

Policy implications / recommendations

1. *Monitoring and communicating neighbourhood safety qualitatively rather than quantitatively*

The usual quantitative safety measurements are suitable for signalling general safety trends. These should then be focussed on, to do justice to their local meanings. This research shows that qualitative methods help to better assess neighbourhood safety and its emotional value in terms of policy.

2. *Safety is no unadulterated good*

More safety and security does not have the same positive material and immaterial consequences for all types of citizens. Moreover, physical, social and sanctioning measures not only have an effect on crime, nuisance and feelings of safety in a neighbourhood, but they also sometimes pose a potential threat to its unique local (i.e. social, cultural and economic) qualities.

3. *The usefulness and necessity of a common basic level of integral work on safety*

The apparent safety improvements in Rotterdam since the change in local safety policy after the turn of the century and the absence of such visible improvements in Antwerpen Noord show that a one-sided repressive approach to crime and nuisance does not offer a structural solution. The capacity of the judiciary and welfare provisions (i.e. housing, treatment) must link up with the repressive efforts.

4. *Facilitating mutual trust within a local safety policy*

A successful approach to safety requires trust in other actors as well as cooperation. On several levels, this is less obvious than the “paper policy” often suggests. For example, the residents’ trust in the government is vulnerable in a context of increasing problematic experiences and non-responsive politicians and civil servants. This also applies to

professionals and their competing interests and power relations within the local security policy (cf. Crawford, 1997).

5. *Risks of pragmatism as a guiding principle of local safety policy*

Local safety policy has increasingly become a technical matter. Political debates on the desirability of specific security measures are conducted less if the effective resolution of social problems is central to policy. This political pragmatism creates the danger of normative erosion of the security issue, which has real consequences for neighbourhoods, people and behaviour.

6. *From intervention urgency (back) to normalisation*

After years of intensive recovery of failed physical maintenance and management, dried-up economic investments, distorted social relations and a lack of sufficient basic safety, another phase is needed, in which the organisation and explicit aim for safety is adapted to these new circumstances. This standardisation often lacks in the local safety policy of cities such as Rotterdam and Antwerp. Emergency measures are often prolonged and intervention options are expanded rather than reduced. An excess of spatial planning, social hygiene and enforcement, however, sterilises neighbourhoods and makes them less liveable (cf. Van Stokkom, 2013).

7. *Towards a more “democratic safety policy” and a differentiated safety policy*

A vigorous approach to crime, nuisance and feelings of insecurity is valuable, provided that sufficient consideration is given to the diversity of interests of various types of civilians regarding safety. From the ambition of a serious and also inclusive “democratic safety policy” (Boutellier, 2003: 178) and guaranteeing safety as a “public good” (cf. Loader & Walker, 2007), various “civil claims” must be heard. A “democratic safety policy” also requires making considerations between the different expectations of civilians. This is not a “zero sum game”, but the search for common ground between their divergent perspectives and interests. This implies attention to different types of policy accents and guarantees against unequal and socially unjust social consequences (cf. De Haan, 1994; Van Swaaningen, 1995; Goris, 2000).

8. *Towards a balance in diversity and safety*

Finally, diversity (i.e. social, cultural and economic) and safety also relate to each other in different ways. This diversity is celebrated by some as an ingredient for “positive safety” (cf. Schuilenburg et al., 2014; Schuilenburg & Van Steden, 2016). In this approach, diversity provides more tolerance and solidarity. On the other hand, an increase in diversity (through migration and social mobility, among others) also requires regulatory measures to steer the differences within neighbourhoods, among other things for safety reasons. For local governments, it is important to link enforcement, social development and economic investment to maintaining the quality of local diversity of neighbourhoods.

Summary

In conclusion some final remarks on local safety ethnography

This ethnographic study in two specific neighbourhoods inevitably has some subjective and selective elements in it. However, the focus on different perspectives from several actor groups in these areas shows a rich picture of the complexities and inconsistencies of daily practices regarding local safety, local safety policy implementation and how the effects of these are evaluated. Therefore this study is not the final word on this matter of local safety but hopefully a start for more local safety ethnography with a multiple focus and attention to the influences of local contexts.

Bijlagen

Bijlage I Enkele criminaliteitscijfers van de onderzoekswijken

Voor alle gebieden geldt dat het hier gaat om een eigen bewerking op basis van de openbare cijfers van de gemeente Rotterdam en Antwerpen om een vergelijking enigszins mogelijk te maken. Gezien het vier keer grotere oppervlak van Antwerpen Noord (en het vijf keer grotere aantal inwoners) zijn naast het postcodegebied als geheel ook de drie deelgebieden binnen deze wijk berekend. Hierdoor is ook een voorzichtige vergelijking tussen het Oude Westen en deze – in omvang meer vergelijkbare – deelgebieden van Antwerpen Noord mogelijk. Het dient hier extra benadrukt te worden dat er niet te veel conclusies moeten worden verbonden aan deze cijfers vanwege definitieverschillen, zoals de wijze waarop type misdrijven zijn opgebouwd. Zo rekent de Antwerpse statistische dienst inbraken met geweld onder ‘woninginbraken’, terwijl deze in Rotterdam meegenomen worden onder ‘agressieve diefstal’. Daarnaast worden ook pogingen in Antwerpen meegerekend in het aantal woninginbraken. Ook de mate waarin de politie inzet op specifieke misdrijven heeft invloed op de registraties. Zo vallen de lage cijfers voor drugshandel in Antwerpen Noord op, terwijl dit daar ook een groot probleem is.

*Oude Westen (postcode 3014)*⁵⁸⁵

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
criminele feiten/ 1000 inwoners	188,47 (1876)	188,09 (1810)	194,76 (1851)	170,69 (1633)	161,92 (1568)	152,11 (1458)	135,39 (1302)	147,85 (1404)	130,97 (1225)	139,38 (1304)
woninginbraken/ 1000 huishoudens	20,13 (106)	16,62 (85)	18,28 (93)	11,79 (60)	9,07 (48)	8,28 (44)	11,91 (63)	9,11 (48)	9,26 (48)	13,90 (72)
drugshandel/ 1000 inwoners ⁵⁸⁶	15,77 (157)	9,46 (91)	15,05 (143)	8,05 (77)	6,20 (60)	6,89 (66)	3,64 (35)	5,90 (56)	4,38 (41)	2,89 (27)
agressieve diefstal/ 1000 inwoners ⁵⁸⁷	10,55 (105)	12,57 (121)	10,42 (99)	9,93 (95)	5,16 (50)	4,07 (39)	6,34 (61)	4,84 (46)	6,09 (57)	4,38 (41)

⁵⁸⁵ Voor alle gebieden geldt dat het hier gaat om eigen bewerkingen van de openbare cijfers van de gemeente Rotterdam en Antwerpen om een vergelijking enigszins mogelijk te maken. Gezien het vier keer grotere oppervlak van Antwerpen Noord zijn naast het postcodegebied als geheel ook de drie deelgebieden berekend.

⁵⁸⁶ Dit omvat hier de categorieën: bezit harddrugs, bezit softdrugs, handel harddrugs, handel softdrugs, vervaardigen softdrugs.

⁵⁸⁷ Dit is een categorie op basis van de Antwerpse statistieken. Om cijfers enigszins met Antwerpen te kunnen vergelijken zijn hier het aantal diefstallen en inbraken met geweld, straatroven en type overvallen uit de Rotterdamse statistieken over geregistreerde misdrijven opgeteld.

Antwerpen Noord (postcode 2060)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
criminele feiten/ 1000 inwoners	227,04 (8532)	220,08 (8419)	198,24 (7665)	220,43 (8647)	214,37 (8517)	210,66 (8647)	186,47 (8237)	176,90 (7946)	150,78 (6764)	122,27 (5445)
woninginbraken/ 1000 huishoudens ⁵⁸⁸	33,14 (644)	25,78 (509)	31,07 (616)	32,76 (654)	31,78 (636)	24,34 (500)	24,86 (535)	19,36 (423)	19,12 (416)	18,52 (396)
drugshandel/ 1000 inwoners	4,07 (153)	4,37 (167)	3,26 (126)	5,89 (231)	5,49 (218)	5,75 (236)	3,94 (174)	4,70 (211)	5,04 (226)	3,97 (177)
agressieve diefstal/ 1000 inwoners ⁵⁸⁹	15,01 (564)	11,69 (447)	11,69 (452)	11,50 (451)	11,05 (439)	8,75 (359)	8,17 (361)	7,12 (320)	5,35 (240)	3,97 (177)

Amandus-Atheneum

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
criminele feiten/ 1000 inwoners	315,16 (5318)	288,85 (5043)	271,52 (4750)	287,43 (5057)	290,64 (5169)	277,48 (5168)	252,75 (5121)	233,62 (4816)	195,39 (4006)	150,63 (3045)
woninginbraken/ 1000 huishoudens	31,48 (313)	24,43 (251)	31,20 (320)	37,05 (379)	32,32 (328)	19,03 (200)	23,76 (262)	17,78 (199)	20,84 (232)	15,78 (172)
drugshandel/ 1000 inwoners	5,39 (91)	7,22 (126)	5,32 (93)	8,47 (149)	8,32 (148)	7,95 (148)	5,23 (106)	5,34 (110)	5,27 (108)	4,90 (99)
agressieve diefstal/ 1000 inwoners	24,36 (411)	17,47 (305)	18,98 (332)	20,01 (352)	16,92 (301)	12,94 (241)	12,19 (247)	10,82 (223)	8,00 (164)	6,13 (124)

Stuivenberg

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
criminele feiten/ 1000 inwoners	150,09 (2533)	154,81 (2631)	128,72 (2221)	162,17 (2854)	147,28 (2629)	146,28 (2672)	120,89 (2348)	123,69 (2420)	110,40 (2165)	90,93 (1780)
woninginbraken/ 1000 huishoudens	35,01 (267)	28,91 (220)	30,01 (231)	27,59 (214)	32,15 (253)	28,91 (232)	24,51 (206)	18,47 (156)	16,23 (137)	19,09 (159)
drugshandel/ 1000 inwoners	3,02 (51)	2,06 (35)	1,62 (28)	4,03 (71)	3,64 (65)	4,16 (76)	3,09 (60)	4,45 (87)	5,41 (106)	3,73 (73)
agressieve diefstal/ 1000 inwoners	7,70 (130)	7,00 (119)	5,62 (97)	4,77 (84)	7,00 (125)	5,53 (101)	4,89 (95)	3,48 (68)	3,21 (63)	2,35 (46)

⁵⁸⁸ Dit is een categorie op basis van de Antwerpse statistieken. Om cijfers enigszins met Antwerpen te kunnen vergelijken zijn hier het aantal diefstallen en inbraken met geweld, straatroven en type overvallen uit de Rotterdamse statistieken over geregistreerde misdrijven opgeteld.

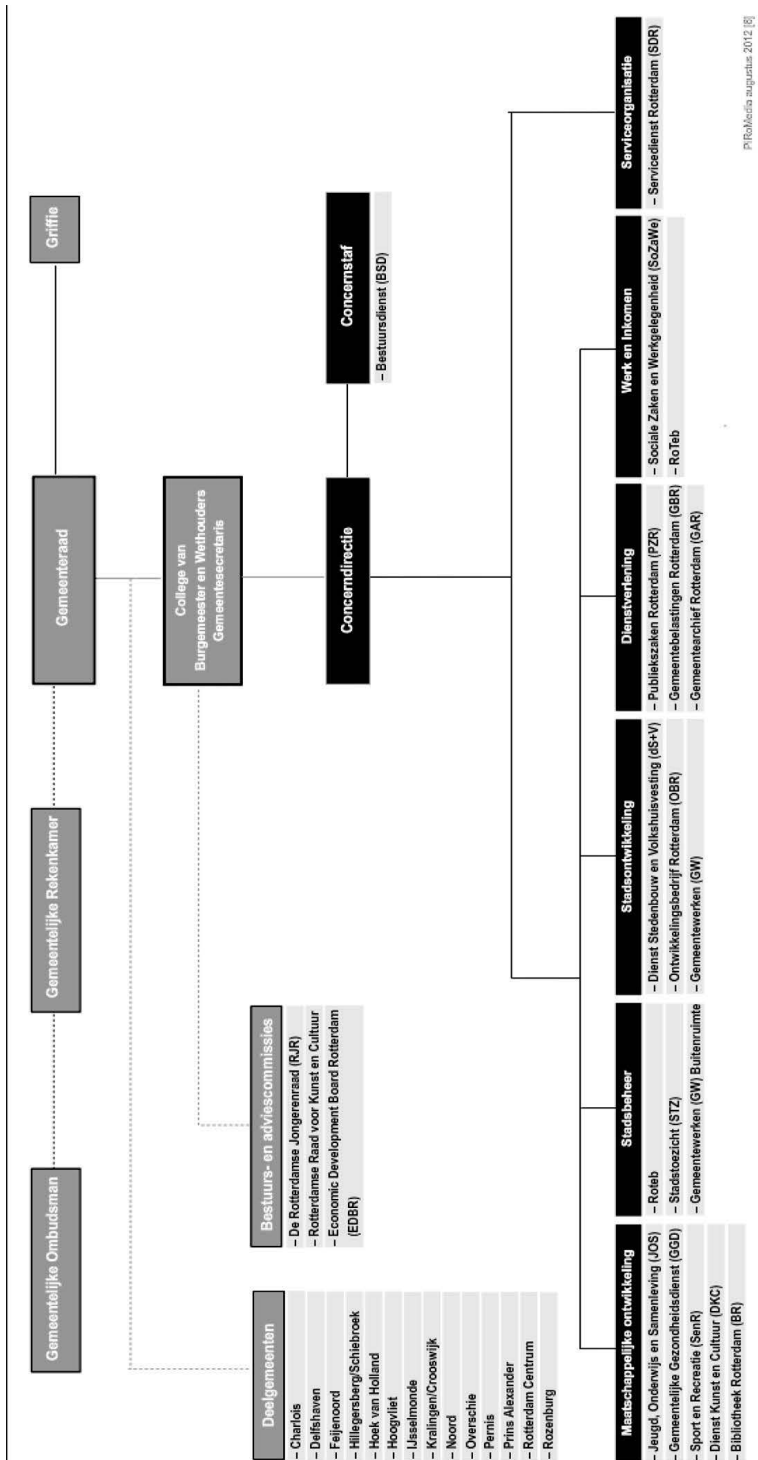
⁵⁸⁹ Dit omvat: diefstal met geweld, diefstal met gebruik of vertoon van een wapen en handtasroven (in 2015 bestaat driekwart van de gevallen uit diefstal met gebruik van geweld en 16,2% met vertoon van een wapen).

Dam

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
criminele feiten/ 1000 inwoners	176,03 (674)	193,95 (737)	175,13 (686)	177,24 (715)	172,85 (708)	188,36 (783)	167,52 (752)	146,44 (694)	120,47 (572)	126,16 (598)
woninginbraken/ 1000 huishoudens	34,41 (64)	20,44 (38)	34,74 (65)	30,81 (61)	27,56 (55)	33,98 (68)	31,52 (66)	30,36 (67)	21,47 (47)	30,19 (65)
drugshandel/ 1000 inwoners	2,61 (10)	1,32 (5)	1,28 (5)	2,23 (9)	(-)	1,44 (6)	1,34 (6)	2,32 (11)	2,32 (11)	(-)
agressieve diefstal/ 1000 inwoners	5,75 (22)	5,53 (21)	5,87 (23)	3,72 (15)	3,17 (13)	3,85 (16)	4,01 (18)	5,91 (28)	2,53 (12)	1,27 (6)

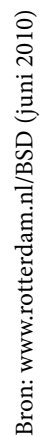
Bijlage II Organogrammen

A1 Stedelijke organisatie Rotterdam



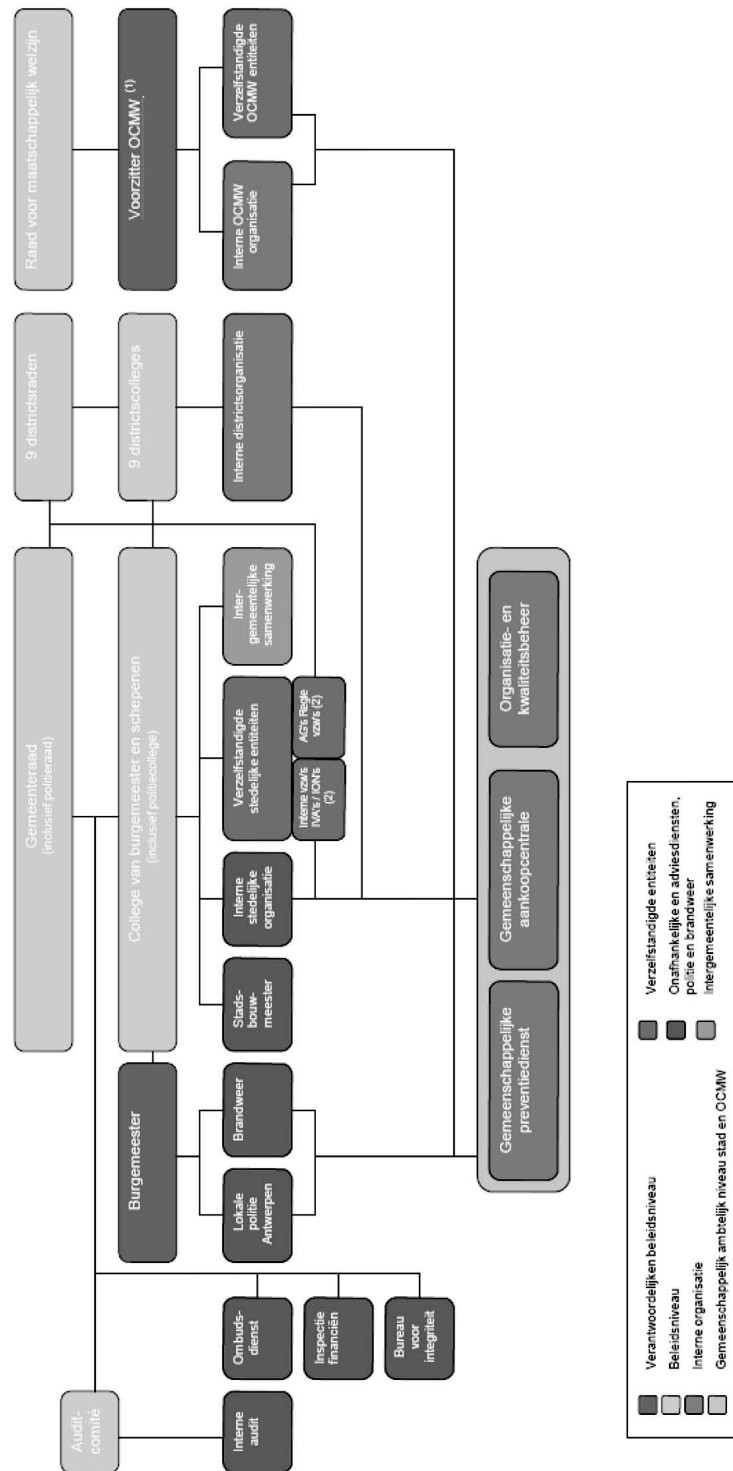
Bron: www.piramedia.nl/downloads/bsd/ (april 2013)

Organogram
Bestuursdienst



B1 Stedelijke organisatie Antwerpen

Samenwerkingsmodel in de groep stad Antwerpen



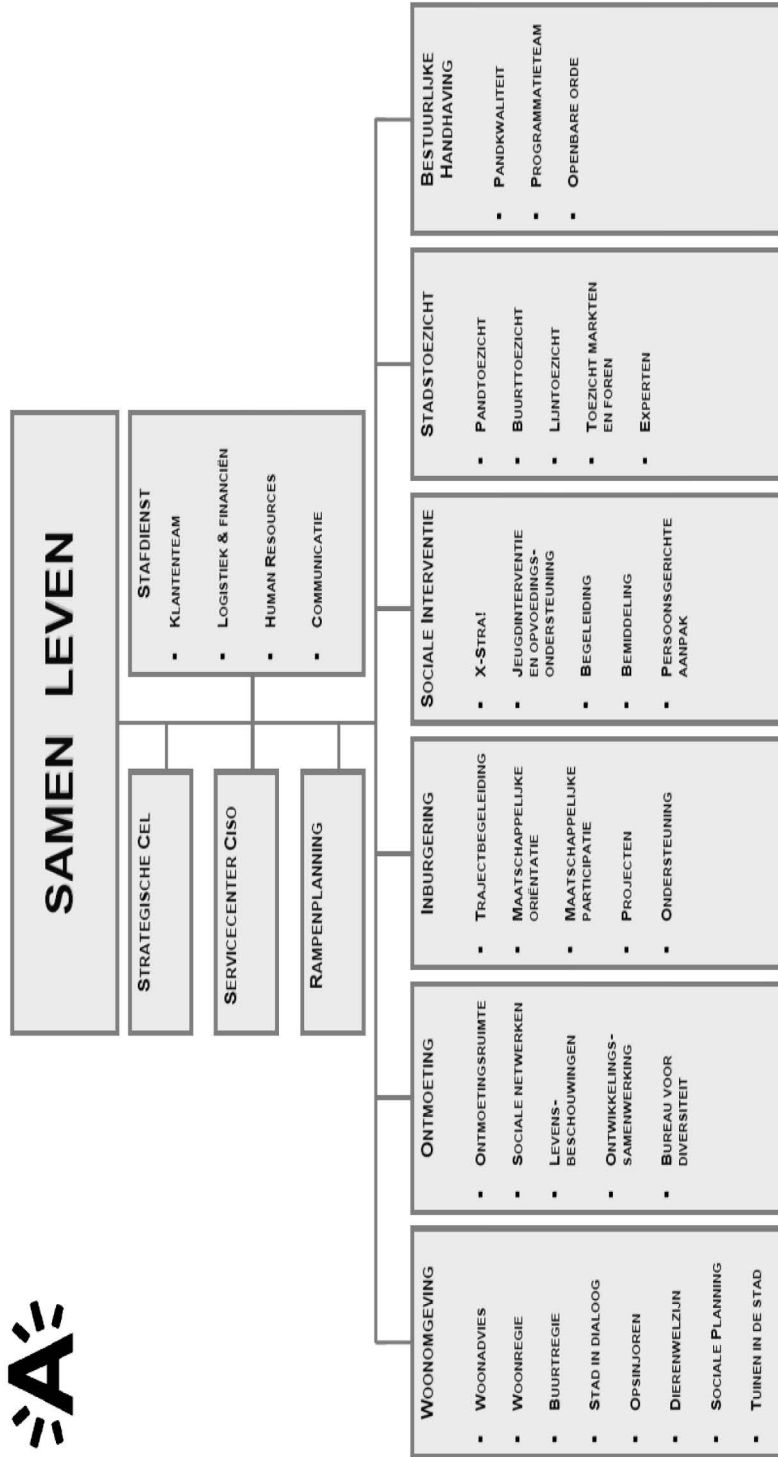
www.antwerpen.be (geraadpleegd op 15 april 2013)

516679-L-bw-leeuw
Processed on: 24-1-2018



B3 Stadsbedrijf Samen Leven

Versie 23 mei 2012



www.antwerpen.be (geraadpleegd op 15 april 2013)

Bijlage III Methodologische ervaringen als onderzoeker in het veld

In deze bijlage wordt meer in detail ingegaan op concrete ervaringen met respondenten in en rond de beide onderzoekslocaties om het 'positiespel' en de resultaten hiervan op waarde te kunnen schatten.

Positionering in bestuurlijke en ambtelijke kringen

Bestuurders en ambtenaren zijn in het begin van het onderzoek benaderd om inzichten te krijgen in lokale politiek-bestuurlijke processen rond veiligheid en beleid in de praktijk. In tegenstelling tot bij bewoners hebben deze interviews vaak in formele settingen plaatsgevonden, zoals op het stadhuis⁵⁹⁰ en in andere overheidskantoren buiten de onderzoekslocaties. De sfeer van deze interviews was overigens ook vaak minder formeel aangezien ook deze respondenten geregeld persoonlijke anekdotes opdisten en bereid waren om ook op concrete gebeurtenissen en ontwikkelingen in te gaan. De interviews met bestuurders waren desondanks meer gebonden aan een strakkere agenda dan die vergeleken met de meeste 'streetlevel bureaucrats'. Ook bevonden dit type actoren zich verder van de wijk, waardoor stedelijke bestuurders en beleidsambtenaren buiten openbare politieke bijeenkomsten minder te zien waren in beide wijken. Voor decentrale bestuurders en ambtenaren in de frontlinie gold dat die juist zichtbaar aanwezig en benaderbaar waren. Zo zitten ze als regisseurs van het lokale veiligheidsbeleid overleggen met professionals rond veiligheid en welzijn voor en schuiven aan bij bewonersavonden.

Het belang van beleidssuccessen en gevoeligheid voor kritiek is vooral onder hen geregeld voelbaar geweest. Een Rotterdamse veiligheidsambtenaar reageerde bijvoorbeeld teleurgesteld op een wetenschappelijke publicatie over hun veiligheidsmonitor (De Leeuw & Van Swaaningen, 2011). En algemene geuite bedenkingen over 'buurt bestuur' door bewoners in Rotterdamse wijken, leverden een uitnodiging op van een frontlijnambtenaar die hierover in gesprek wilde om het tegendeel te bewijzen. Daarentegen negeerde een beleidsambtenaar die stedelijk verantwoordelijk was voor dit project me vervolgens juist. Tegelijkertijd is er ook sprake geweest van toenadering en consultatie. In Rotterdam heb ik op uitnodiging van lokale bestuurders en ambtenaren op verschillende momenten gesproken over mijn kijk op veiligheid en het lokale veiligheidsbeleid, zoals tijdens diverse bijeenkomsten over veiligheidscommunicatie en de ontwikkeling van een preventief jongerenbeleid. In Antwerpen zijn dit soort uitnodigingen minder het geval geweest. De afstand tot de lokale overheid was daar vaak groter, hoewel ik ook hier pogingen heb gedaan om contacten met de lokale overheid te ontwikkelen. Deze afstand zegt tevens iets over de meer hiërarchische

⁵⁹⁰ Vooral het 'schoon verdiep' in Antwerpen maakte indruk vergeleken met de anonieme ambtenarenkantoren.

lokale beleidscultuur en de status van onderzoek in relatie tot beleid. Het stadsbestuur investeerde daar vooral in contacten met gevestigde deskundigen.⁵⁹¹

Positionering in professionele kringen van toezicht, handhaving en welzijn

Via ambtenaren zijn medewerkers van de politie, het welzijnswerk en de hulpverlening benaderd. Daarnaast ben ik met hen in contact gekomen via professionele integrale overleggen over de wijk.

Professionele overleggen

Er zijn diverse professionele integrale overleggen over criminaliteit, overlast en welzijn in de twee wijken bijgewoond, waarin concrete personen en de aanpak van deze problemen werd besproken.⁵⁹² Professionals die zelf voorzitter waren van een overleg nodigden me uit, anderen informeerden hun collega's over mijn aanwezigheid of namen me onaangekondigd mee. Hierin is de reden van mijn aanwezigheid kort meegedeeld. Er volgden lang niet altijd vragen van de andere aanwezigen. Voor meer besloten bijeenkomsten op regioniveau en overleggen over kwesties die politiek-bestuurlijk gevoelig lagen, werd niet altijd toestemming gegeven. Tijdens deze overleggen is zoveel mogelijk geprobeerd om een plek te zoeken met een optimaal zicht op de ruimte en minimale aandacht op mezelf als observator. Dat wilde zeggen: niet (te) dichtbij de voorzitter en bij voorkeur in een hoek.

Surveillancediensten

Er zijn ook surveillancediensten van toezichthouders en handhavers bijgewoond. Deze professionals waren open over hun werk, de wijk en veiligheidsproblemen. Op informele wijze werd gesproken over concrete situaties die tijdens de bijgewoonde dienst of in het verleden waren voorgevallen in de wijk. Verhalen over de eigen en partnerorganisaties leverden ook relevante informatie op over onderlinge verhoudingen, net als interacties van deze professionals met bewoners, ondernemers en bezoeker van de twee wijken op straat. Zo werden stedelijke toezichthouders bijvoorbeeld geregeld uitgescholden, uitgedaagd en/of geïntimideerd en werden surveillerende politiemedewerkers geregeld genegeerd of ontweken door jongeren op straat. Ook verschillen tussen deze professionals in hun houding naar en bejegening van mensen op straat en de effecten daarvan konden tijdens deze bijgewoonde momenten goed geobserveerd worden en vulden de verhalen van deze professionals tijdens interviews goed aan.

⁵⁹¹ Associaties met externe experts tekenen hier ook de directere politisering van beleid. Onder sociaaldemocratisch bestuur zijn onder meer progressieve deskundigen als de Canadese journalist Doug Saunders en de Franse socioloog Loïc Wacquant uitgenodigd om hun visie op de wijk te geven, terwijl Vlaams nationalisten zich bijvoorbeeld associeerden met neoconservatieve denkers als polemist Theodore Dalrymple.

⁵⁹² Met informatie over personen die werden besproken is discreet omgegaan door hier alleen algemene aantekeningen over te maken.

Handhavingsacties

In Rotterdam diende niet officieel toestemming te worden gevraagd van de politietop om aanwezig te mogen zijn bij politiewerk in uitvoering. In de praktijk volstond meestal toestemming van een lokale leidinggevende, welke door medewerkers in de uitvoering vaak geregeld werd. In een enkel geval was een handtekening op een geheimhoudingsformulier nodig. In de praktijk echter, bleek ook dit protocol lang niet altijd nageleefd te worden. Zo werd geregeld vergeten om me een dergelijk formulier te laten tekenen. Na afloop van participerende observaties volgden meestal ook geen vragen over het gebruik van deze informatie, hoewel het algemene beeld vooraf was dat privacy een gevoelig thema zou zijn gezien spanningen tussen met name handhavers en welzijnswerkers. In Rotterdam waren procedures vaak informeel. De autonomie van lokale medewerkers in de uitvoering en de gemeenschapsgerichte werkwijze van de politie maakten hier van mijn aanwezigheid bij politieacties weinig problemen.

In Antwerpen was de barrière wat groter om een kijkje in de keuken van de politie te krijgen. Zonder hier de officiële redenen van te krijgen, wezen officieuze signalen op een meer hiërarchische en gesloten organisatiestructuur en –cultuur. Ook het negatieve imago van de politie en de druk vanuit bewoners en de politiek om criminaliteit en overlast meer onder controle te krijgen, bleken hier niet in mee te helpen. Overigens bleven deuren naar de politieke praktijk ook hier niet gesloten, maar werden officiële toelatingsgesprekken en de aanwezigheid van politiecommissarissen tijdens observaties van politieacties als voorwaarde gesteld. Zo ben ik hier officieel uitgenodigd geweest op het hoofdbureau om met de adjunct-korpschef een gesprek te hebben en kreeg ik een politiecommissaris mee tijdens het bijwonen van een politieactie tegen prostitutie. Uiteindelijk gaf deze handelswijze extra aanleiding tot gesprekken met politiemedewerkers over de politieorganisatie en hun onvrede over de politieleiding.

Huisbezoeken

Huisbezoeken van de politie, interventieambtenaren en medewerkers van woningcorporaties konden meestal op voorspraak van professionals zelf worden bijgewoond. Soms gaven deze professionals aan bewoners aan wie ik was, maar vaker ook niet. Het bleek geen probleem om vragen te stellen aan de bewoners die zij bezochten. Hier is, echter, terughoudend mee omgegaan door de (vaak impliciete en soms expliciete) machtsrelatie gezien het vaak controlerende en/of disciplinerende karakter van deze huisbezoeken. En er was vaak onvoldoende tijd om toe te lichten wie ik was, waardoor het stellen van vragen geïnterpreteerd zou kunnen worden als onderdeel van de controlepraktijken van professionals. Ook de kwetsbaarheid van sommige mensen creëerde een ongelijke positie waar ik geen misbruik van heb willen maken, zoals bewoners met mentale en/of sociale beperkingen. Het ging onder andere om huurders in de sociale sector die (preventieve) woonbegeleiding kregen. En verslavingsproblematiek maakte gesprekken soms ook onmogelijk. Zo viel een jonge

heroïneverslaafde vrouw meerdere malen weg tijdens het gesprek met een woonconsulent in haar woning. Gebrek aan voorkennis en de snelheid van opeenvolgende bezoeken maakten het ook moeilijk om situaties goed in te kunnen schatten. En er was vaak weinig tijd om verder te praten met deze bewoners. Professionals maakten bijvoorbeeld snel aanstalten om te vertrekken en/of ontweken geregeld gesprekken met bewoners als onderdeel van het controlerende en/of disciplinerende karakter van het bezoek. Ik heb in die gevallen afstand gehouden om de machtsrelatie tussen deze bewoners en professionals niet te beïnvloeden, ondanks hun vraag om aandacht voor hun verhaal. Ik heb ter plekke ook geen aantekeningen gemaakt om niet de indruk te wekken onderdeel van het 'controleapparaat' te zijn, waarmee ik bij hen aan de deur was verschenen.

Aard van de contacten met professionals

Deze interviews en observaties hebben verschillende contacten opgeleverd met professionals. Met een deel van de veiligheid- en welzijnsprofessionals is diepgaand en langdurig contact ontstaan tijdens het veldwerk, zoals enkele operationeel leidinggevend binnen de lokale politie en welzijnsinstellingen. Zij hielpen met nieuwe contacten en verzorgden toegang tot professionele overleggen, politieacties en huisbezoeken. Typerend voor deze professionals in het 'middenmanagement' van hun organisaties is de positie die ze innemen tussen het management en de werkvloer. Zij hebben invloed op beleid in de wijk, maar zitten onder posities waar de uiteindelijke beslissingen worden genomen. Zij dienen zich te manoeuvreren tussen die twee niveaus. Dit verklaart mede de aanwezigheid van de nodige kritische perspectieven op de eigen organisatie en het beleid in dit onderzoek. Hun verhalen toonden vooral de complexiteit van de aansturing van het lokale veiligheidsbeleid in de praktijk, waarbij ze zowel met de 'de werkvloer' onder hen als met de 'top dogs' (vgl. Lipsky, 1980) boven hen te maken hebben.

Lokale professionals in de uitvoering – zoals jongeren- en opbouwwerkers, politieagenten, uitvoerende medewerkers van woningcorporaties en gemeentelijke toezichthouders – staan verder af van beleidsvorming en verantwoordelijkheid voor effecten van beleid. Deze 'street level bureaucrats' (Lipsky, 1980) managen beleid in de praktijk en gebruiken hiervoor verschillende strategieën, zoals het exact uitvoeren van opdrachten, het oprekken van regels of het trekken van hun eigen plan. Voor hen vormden interviews en informele gesprekken vaak een manier om hun frustraties te delen. Soms schrokken zij achteraf van hun eigen uitspraken over de eigen organisatie en het beleid. In andere gevallen waren professionals juist tevreden over het eigen optreden en wilden dit graag laten zien, zoals buurtagenten die me zonder probleem meenamen op surveillancerondes en medewerkers van de woningcorporatie en huisvestingsmaatschappij die huurders bezochten en/of vergaderingen belegden.

Er waren ook professionals die moeilijk te bereiken, achterdochtig en zelfs defensief waren. Met sommigen was soms moeilijk of geen direct contact te krijgen totdat een collega erop

aandrong om deel te nemen. Er zijn geen professionals geweest die hun medewerking hebben geweigerd, maar er waren er bij die afstand bewaarden en/of zich inhoudelijk op de vlakte hielden. Het tekent vooral de politiek-bestuurlijke spanningen die relaties tussen professionele actoren in wijken onder druk zetten, zoals welzijnswerkers die achterdochtig zijn geworden richting onderzoek naar veiligheid en beleid. Dit was vooral het geval in Antwerpen, waar met name drugshulpverleners en opbouwwerkers zich geconfronteerd voelen met een toenemende beleidsfocus op repressie.⁵⁹³ In Rotterdam waren dit soort professionals juist vrij open over hun mogelijkheden en beperkingen en zeer behulpzaam in het leggen van contacten met bewoners. In het geval van politiemedewerkers speelde in sommige gevallen mee dat zij weinig geloof hadden in het nut van weer een onderzoek naar veiligheid in de wijk.

Positionering in bewonerskringen

In het onderzoek zijn er ook contacten ontwikkeld met bewoners. Zij zijn benaderd via verschillende professionals en op eigen gelegenheid tijdens beleidsbijeenkomsten, wijkfeesten, bewonersavonden en op sociale ontmoetingsplaatsen in beide wijken. Voorbeelden van regelmatig bezochte locaties zijn bewonersorganisaties, culturele verenigingen, buurthuizen en multifunctionele wijkaccommodaties. Daarnaast zijn er ook semiopenbare plekken bezocht. Een voorbeeld is een centraal gelegen sociaal woningcomplex in de wijk in Antwerpen⁵⁹⁴, waar bewoners werden ondersteund door professionals. Ik heb daar activiteiten op het binnenplein bezocht en meegeholpen tijdens een bewonersfeest om met bewoners in contact te komen. Daarnaast zijn ook diverse moskeeën, niet-westerse eetgelegenheden en culturele evenementen⁵⁹⁵ bezocht om ingang te vinden bij niet-westerse bewoners. Bewoners die actief waren via sociale media, zijn benaderd om over hun blogs, websites en Facebookpagina's te spreken. Tevens zijn bewoners gesproken die zich buiten collectieven lieten horen bij publieke bijeenkomsten.

In het begin zijn de meest zichtbare en aanwezige bewoners gesproken. Daarna is het blikveld verruimd naar bewoners die minder aanwezig waren. Hoewel ik geprobeerd heb om in het begin 'low profile' te blijven, werd ik al snel 'ontmaskerd' door een gespreksleider tijdens een bewonersavond in Rotterdam. Tijdens dit soort avonden en bijeenkomsten zochten sommige bewoners mij op. Dit waren personen die graag wilden praten over hun wijk en bleken vaak actief te zijn binnen diverse bewonerscollectieven. Voor sommige bewoners leken de gesprekken te dienen als een (extra) podium voor het uitdragen van hun politieke agenda ten aanzien van de wijk. Een deel van de bewoners bleek zich op verschillende wijzen te mobiliseren rond het veiligheidsvraagstuk. Andere bewoners zagen het interview als een

⁵⁹³ Mede door de omvang van het boek zijn welzijnswerkers, hulpverleners en medewerkers van corporaties uiteindelijk niet apart besproken.

⁵⁹⁴ In de Rotterdamse wijk zijn deze minder toegankelijk door afsluiting van de meeste binnenterreinen met hekken.

⁵⁹⁵ Het Chinees Nieuwjaarsfeest, de viering van de afschaffing van de slavernij ('Keti Koti') en de open moskeedag.

mogelijkheid om hun persoonlijke ervaringen met de wijk te delen. En er waren ook bewoners die gezelschap zochten (en me attenderden op woningen). Deze directheid contrasteerde met de terughoudendheid van bewoners in Antwerpen. Daar moest ik bewoners zelf meer aanspreken om met hen in contact te komen, zelfs na een eigen presentatie over het onderzoek in een wijkcentrum. Uiteindelijk waren bewoners, echter, ook daar na een eerste kennismaking, in sommige gevallen zeer amicaal, behulpzaam en vooral openhartig over de wijkveiligheid en het lokale veiligheidsbeleid.

Met bepaalde type bewoners is het soms lastiger gebleken om in contact te kunnen komen. Goede introducees en het tonen van goede wil zijn bijvoorbeeld bij het bereiken van jongeren extra van belang gebleken om barrières als verschillen in leeftijd, etnische afkomst, sociaaleconomische achtergrond te slechten. Ook de groepsdynamiek tussen jongeren bemoeilijkte contacten in het begin. Veel jongeren in de wijk waren vluchtig in hun gedrag, verplaatsten zich vooral in gesloten groepen en leken op hun hoede voor 'buitenstaanders'. De eerste contacten zijn vaak ontwikkeld met behulp van 'gatekeepers', zoals verschillende welzijnswerkers. Zo werd ik voorgesteld aan jongeren die ook weer ingang hadden bij andere jongeren in de wijk en heb ik ook veelvuldig geparticipeerd in activiteiten in de wijk.⁵⁹⁶ Zo heb ik in beide wijken meegetraind in een thaiboksschool.⁵⁹⁷ Daarnaast heb ik ook met hen gevoetbald en verschillende jeugthuizen bezocht tijdens de inloopmomenten en activiteiten, zoals een workshop over het maken van websites en het figureren in opnames voor een videoclip met jongeren uit de wijk.⁵⁹⁸ Ook buiten gatekeepers om heb ik contact gezocht met jongeren om te voorkomen dat er een selectief en eenzijdig beeld zou kunnen ontstaan. Zo ben ik ook via enkele culturele verenigingen en horecagelegenheden in contact gekomen met jongeren. De nadruk heeft vooral gelegen op jongens van niet-westerse afkomst. Zij waren het meest zichtbaar aanwezig. Meisjes zijn in beide locaties niet genoeg gesproken om hier uitspraken over te kunnen doen. Hierbij speelde mee dat zij vaak hun eigen activiteiten hadden in de wijk, zij tevens minder 'doelwit' waren van veiligheidsbeleid dan jongens en dat mijn achtergrond als man spontane terloopse contacten moeilijker maakte. Hierdoor zijn mogelijk negatievere perspectieven van meisjes op veiligheid in de wijk wat meer buiten beeld gebleven.

Minder benaderbare bewonerstypen zijn verhoudingsgewijs ook minder uitgebreid aan bod gekomen in het onderzoek. Dit waren mensen die bijvoorbeeld afstand hielden, introvert waren en/of weinig behoefte leken te hebben aan contact. Met name kwetsbaardere

⁵⁹⁶ Ik heb enkele jongeren geholpen bij een bezoek aan de toenmalige minister van het landelijke wijkenbeleid (zie De Leeuw, 2009). Ook heb ik jongeren uit het Oude Westen twee keer uitgenodigd op de universiteit gecombineerd met een voetbaltoernooi tegen docenten.

⁵⁹⁷ Zo heb ik naar voorbeeld van Wacquant (2004) in totaal achttien keer meegetraind in het Oude Westen en drie keer in Antwerpen Noord. Daarnaast is in Antwerpen zes keer gevoetbald met jongeren en twee keer met (verslaafde) dak- en thuislozen binnen diverse projecten.

⁵⁹⁸ In het kader van een campagne tegen geweld in het openbaar vervoer speelde ik als enige persoon met een westerse achtergrond de rol van een chauffeur die door jongeren van niet-westerse origine uit zijn bus werd gezet: <https://www.youtube.com/watch?v=Q5RZ6c7g5XA>

bewoners die ondersteuning zochten bij bewonerscollectieven en/of het opbouwwerk waren soms moeilijker benaderbaar, zoals mensen die geen of nauwelijks Nederlands spraken en/of die wantrouwend leken richting 'vreemden'. Ik heb er meestal voor gekozen om deze mensen niet zomaar aan te spreken. Contacten met dergelijke mensen in deze twee wijken zijn vooral ontstaan via professionals in deze ontmoetingsruimtes, tijdens huisbezoeken met professionals of in het voorbijgaan op straat. Via enkele straathoekwerkers ben ik in Antwerpen ook in contact gekomen met dak- en thuislozen. Tijdens en na voetbaltrainingen heb ik met hen gesproken, maar ook tijdens een project waarin ze tegen vergoeding drugsspuitten in de openbare ruimte opruimden. Minder zichtbare bewonerstypen als 'ongedocumenteerde vreemdelingen' zijn minder onderdeel van deze studie. Het bereiken van dit soort groepen vereist meer specifieke aandacht en tijd dan in een onderzoek met een focus op diverse actoren en locaties mogelijk is.

Bijlage IV Overzicht respondenten

ROTTERDAM

Bestuurders en ambtenaren	Organisatie	Etniciteit	Leeftijd	Geslacht
1.	Gemeente – veiligheid	Nederlands	36 jaar	Vrouw
2.	Gemeente – veiligheid	Nederlands	33 jaar	Man
3.	Gemeente – sociale interventie	Nederlands	50 jaar	Man
4.	Gemeente – veiligheid	Nederlands	54 jaar	Man
5.	Gemeente – veiligheid	Nederlands	50 jaar	Man
6.	Gemeente – toezicht	Nederlands	40 jaar	Man
7.	Gemeente – stadsontwikkeling	Nederlands	61 jaar	Man
8.	Gemeente – gezondheid	Nederlands	30 jaar	Vrouw
9.	Deelgemeente	Nederlands	44 jaar	Vrouw
10.	Deelgemeente	Nederlands	62 jaar	Man
11.	Deelgemeente	Nederlands	39 jaar	Vrouw
12.	Deelgemeente	Nederlands	42 jaar	Man
13.	Deelgemeente	Nederlands	30 jaar	Man
14.	Deelgemeente	Marokkaans-Nederlands	26 jaar	Man
15.	Deelgemeente	Marokkaans-Nederlands	44 jaar	Man
16.	Deelgemeente	Nederlands	50+	Man

Professionals	Organisatie	Etniciteit	Leeftijd	Geslacht
1.	Politie Rotterdam	Nederlands	59 jaar	Man
2.	Politie Rotterdam	Nederlands	47 jaar	Man
3.	Politie Rotterdam	Nederlands	42 jaar	Man
4.	Politie Rotterdam	Nederlands	49 jaar	Man
5.	Politie Rotterdam	Nederlands	53 jaar	Man
6.	Politie Rotterdam	Turks-Nederlands	37 jaar	Vrouw
7.	Politie Rotterdam	Nederlands	28 jaar	Vrouw
8.	Woningcorporatie	Nederlands	30 jaar	Vrouw
9.	Woningcorporatie	Nederlands	50 jaar	Vrouw
10.	Woningcorporatie	Nederlands	33 jaar	Man
11.	Woningcorporatie	Nederlands	50+	Man
12.	Woningcorporatie	Nederlands	60 jaar	Man
13.	Woningcorporatie	Jordaans-Nederlands	44 jaar	Vrouw
14.	Opbouwwerk	Marokkaans-Nederlands	33 jaar	Man
15.	Opbouwwerk	Nederlands	44 jaar	Vrouw
16.	Opbouwwerk	Surinaams-Nederlands	30 jaar	Vrouw
17.	Opbouwwerk	Nederlands	48 jaar	Vrouw

Professionals	Organisatie	Etniciteit	Leeftijd	Geslacht
18.	Jongerenwerk	Nederlands	57 jaar	Man
19.	Jongerenwerk	Nederlands	34 jaar	Man
20.	Jongerenwerk	Marokkaans-Nederlands	24 jaar	Man
21.	Welzijnswerk	Marokkaans-Nederlands	30 jaar	Vrouw
22.	Wijkpastoraat	Nederlands	45 jaar	Vrouw
23.	Opvanginstelling	Nederlands	40-50 jaar	Vrouw
24.	Opvanginstelling	Nederlands	40-50 jaar	Man

Bewoners	Vestigingsduur	Etniciteit	Leeftijd	Geslacht
1.	36 jaar	Nederlands	65 jaar	Man
2.	13 jaar	Marokkaans-Nederlands	38 jaar	Man
3.	19 jaar	Marokkaans-Nederlands	20 jaar	Man
4.	4 jaar	Egyptisch-Nederlands	48 jaar	Man
5.	28 jaar	Surinaams-Nederlands	50 jaar	Vrouw
6.	30 jaar	Nederlands	57 jaar	Man
7.	41 jaar	Nederlands	62 jaar	Vrouw
8.	19 jaar	Surinaams-Nederlands	25 jaar	Man
9.	29 jaar	Nederlands	69 jaar	Man
10.	25 jaar	Nederlands	50 jaar	Vrouw
11.	33 jaar	Nederlands	61 jaar	Vrouw
12.	39 jaar	Nederlands	63 jaar	Man
13.	23 jaar	Marokkaans-Nederlands	23 jaar	Man
14.	21 jaar	Marokkaans-Nederlands	21 jaar	Man
15.	24 jaar	Servisch-Nederlands	24 jaar	Man
16.	23 jaar	Marokkaans-Nederlands	39 jaar	Man
17.	28 jaar	Marokkaans-Nederlands	28 jaar	Man
18.	4 jaar	Surinaams-Nederlands	30 jaar	Vrouw
19.	29 jaar	Nederlands	53 jaar	Man
20.	19 jaar	Antilliaans-Nederlands	42 jaar	Man
21.	53 jaar	Nederlands	53 jaar	Man
22.	25 jaar	Marokkaans-Nederlands	26 jaar	Man
23.	42 jaar	Nederlands	62 jaar	Man

ANTWERPEN

Bestuurders en ambtenaren	Organisatie	Etniciteit	Leeftijd	Geslacht
1.	Gemeente – bestuur	Belgisch	53 jaar	Man
2.	Gemeente – kabinet	Belgisch	34 jaar	Vrouw
3.	Gemeente – onderwijs	Marokkaans-Belgisch	38 jaar	Man
4.	Gemeente – veiligheid	Belgisch	40 jaar	Man
5.	Gemeente – veiligheid	Belgisch	26 jaar	Vrouw
6.	Gemeente – veiligheid	Belgisch	41 jaar	Man
7.	Gemeente – veiligheid	Belgisch	22 jaar	Vrouw
8.	Gemeente – veiligheid	Belgisch	29 jaar	Vrouw
9.	Gemeente – veiligheid	Belgisch	25 jaar	Vrouw
10.	Gemeente – veiligheid	Marokkaans-Belgisch	41 jaar	Man
11.	Gemeente – veiligheid	Belgisch	39 jaar	Man
12.	Gemeente – economie	Belgisch	39 jaar	Vrouw
13.	Gemeente – sociaal	Belgisch	36 jaar	Man
14.	Gemeente – sociaal	Belgisch	40 jaar	Man
15.	Gemeente – sociaal	Belgisch	37 jaar	Vrouw
16.	Gemeente – sociaal	Belgisch	34 jaar	Man
17.	Gemeente – sociaal	Belgisch	44 jaar	Man
18.	Gemeente – sociaal	Belgisch	35-40 jr.	Man
19.	Gemeente – jeugd	Belgisch	29 jaar	Man
20.	District – jeugd	Belgisch	29 jaar	Vrouw

Professionals	Organisatie	Etniciteit	Leeftijd	Geslacht
1.	Politie Antwerpen	Belgisch	32 jaar	Vrouw
2.	Politie Antwerpen	Belgisch	42 jaar	Man
3.	Politie Antwerpen	Belgisch	50 jaar	Man
4.	Politie Antwerpen	Belgisch	40 jaar	Man
5.	Politie Antwerpen	Belgisch	49 jaar	Vrouw
6.	Politie Antwerpen	Belgisch	40 jaar	Man
7.	Huisvestingsmaatschappij	Belgisch	37 jaar	Man
8.	Huisvestingsmaatschappij	Belgisch	33 jaar	Man
9.	Huisvestingsmaatschappij	Belgisch	35-40 jr.	Vrouw
10.	Algemeen welzijnswerk	Marokkaans-Belgisch	31 jaar	Man
11.	Opbouwwerk	Belgisch	55 jaar	Man
12.	Opbouwwerk	Belgisch	44 jaar	Man
13.	Opbouwwerk	Marokkaans-Belgisch	31 jaar	Vrouw
14.	Jongerenwerk	Belgisch	38 jaar	Man
15.	Jongerenwerk	Belgisch	36 jaar	Man

Professionals	Organisatie	Etniciteit	Leeftijd	Geslacht
16.	Jongerenwerk	Marokkaans-Belgisch	26 jaar	Man
17.	Drugshulpverlening	Belgisch	47 jaar	Man
18.	Drugshulpverlening	Belgisch	53 jaar	Man
19.	Drugshulpverlening	Belgisch	33 jaar	Vrouw
20.	Drugshulpverlening	Belgisch	32 jaar	Vrouw
21.	Culturele stichting	Marokkaans-Belgisch	38 jaar	Man
22.	Culturele stichting	Marokkaans-Belgisch	35 jaar	Man

Bewoners	Vestigingsduur	Etniciteit	Leeftijd	Geslacht
1.	20 jaar	Belgisch	60 jaar	Vrouw
2.	45 jaar	Belgisch	71 jaar	Man
3.	40 jaar	Belgisch	70 jaar	Vrouw
4.	12 jaar	Belgisch	37 jaar	Man
5.	4 jaar	Belgisch	33 jaar	Vrouw
6.	31 jaar	Belgisch	66 jaar	Vrouw
7.	3 jaar	Belgisch	38 jaar	Man
8.	44 jaar	Belgisch	64 jaar	Man
9.	71 jaar	Belgisch	71 jaar	Man
10.	29 jaar	Belgisch	60 jaar	Man
11.	5 jaar	Belgisch	61 jaar	Man
12.	12 jaar	Belgisch	40 jaar	Man
13.	18 jaar	Turks-Belgisch	18 jaar	Man
14.	15 jaar	Marokkaans-Belgisch	17 jaar	Man
15.	24 jaar	Turks-Belgisch	24 jaar	Man
16.	21 jaar	Turks-Belgisch	21 jaar	Man
17.	26 jaar	Marokkaans-Belgisch	26 jaar	Man
18.	20 jaar	Marokkaans-Belgisch	49 jaar	Man
19.	20 jaar	Belgisch	36 jaar	Vrouw
20.	32 jaar	Kaapverdisch-Belgisch	47 jaar	Vrouw
21.	8 jaar	Turks-Nederlands	38 jaar	Vrouw
22.	24 jaar	Marokkaans-Belgisch	27 jaar	Vrouw
23.	> 1 jaar	Turks-Nederlands	42 jaar	Man

Bijlage V Overzicht (participerende) observaties

Rotterdam – Oude Westen
Periodieke wandelingen door de wijk
Bezoek aan diverse (volks)cafés, theehuizen en eetgelegenheden in de wijk
Bewonersavonden vanuit de bewonersorganisatie ('Aktiegroepcafé')
Feest 40-jarig bestaan bewonersorganisatie Aktiegroep Oude Westen
Nieuwjaarsfeest Oude Westen
Nieuwjaarsreceptie Centrumraad
Chinees Nieuwjaarsfeest & Ketikoti (viering afschaffing slavernij) in het wijkpark
Evenement 'Levende Beelden' Nieuwe Binnenweg
Evenement voor kinderen en jongeren door Sport & Recreatie (gemeente) in het wijkpark
Herdenkingsdienst voor overleden opbouwwerker in Odeon
Bezoek met jongeren uit de wijk aan minister Wonen, Wijken & Integratie in Den Haag
Openbare Centrumraadvergaderingen (deelgemeenteraad)
Discussieavond tussen bewonersorganisatie & Centrumraad in Odeon
Openbare presentaties en discussieavonden over jaarlijkse Veiligheidsindex
Besloten gespreksavond met jongeren in de wijk
Bezoek jongeren uit de wijk aan de universiteit
Besprekingen met jongeren over de oprichting van een eigen jongerencentrum in de wijk
Thaibokstrainingen met jongeren uit de wijk
Opening verbouwde Thaiboksschool en 'huiskamer' voor kinderen en jongeren in de wijk
Thaiboksgala's georganiseerd door de deelgemeente en het jongerenwerk in de wijk
Avondvierdaagse met ouders en kinderen uit de wijk
Handhavingsacties van het deelgemeentelijke interventieteam
Handhavingsoverleggen van de deelgemeente met alle professionele partners
Pandenoverleggen van de deelgemeente met professionele partners over problematische panden
Overleggen van de groepsaankpak van jongeren vanuit deelgemeente met professionele partners
Overleggen Deelgemeente Organisatie Sluitende Aankpak (DOSA) over de aankpak van jongeren
Drugs Overlast & Prostitutie (DOP)-overleggen tussen stadsmarinier en zijn partners
Deelgemeentelijke 'klaptafeloverleggen' over veiligheid & sociale voorzieningen in de wijk
Informele overleggen tussen lokale partners ('Soepgroep') over o.a. bedrijvigheid in de wijk
Bijeenkomsten Stuurgroep Veilig (burgemeester, wethouders, korpschef en OM) in de wijk
Wijkschouwen in het kader van het project 'Drugs in Kleur' tegen drugsoverlast
Kwartalvergaderingen in het kader van 'Drugs in Kleur' op het politiebureau
Meelopen met medewerkers van Stadstoezicht door de wijk
Meelopen met verschillende buurtagenten door de wijk
Handhavingsacties van de lokale politie in de wijk
Wijkschouwen en vergaderingen ten aanzien van kinderen en jongeren door 'buurtouders'

Rotterdam – Oude Westen

Werkgroepoverleggen tussen actieve bewoners van het Mosblok

Expertmeeting over het opbouwwerk

Expertmeeting over het nieuwe jongerenwerk

Groepsgesprekken ('koppelgesprekken') van stadsmarinier bij bewoners thuis

Actualiteitenoverleggen tussen de deelgemeente, professionals en bewoners over de wijk

Bezoek repetitie en toneelstuk met bewoners OW over Chinese migranten in Rotterdam

Periodieke deelgemeentelijke overleggen van het Lokaal Zorgnetwerk (LZN)

Antwerpen – Antwerpen Noord

Periodieke wandelingen door de wijk

Bezoek aan verschillende (volks)cafés, theehuizen en eetgelegenheden in de wijk

Activiteitenmiddagen voor ouderen (de 'bobokes') in het wijkcentrum

'Onderonsje' – informeel samenkomen van vrijwilligers in het wijkcentrum

Wijkforum over verhuis van drugshulpverleningscentrum de Free Clinic

Panelgesprek van de stad over 2060 (Antwerpen Noord) in cultuurgebouw Atlas

Debat 'repressie over empowerment, het echte 2060 debat' in auditorium Permeke

Buurtvergadering vanuit stad met bewoners over bestuurlijke overlastmaatregelen in AN

Vergadering districtsraad Antwerpen

Workshops voor kinderen in Oude Badhuis

Chinees Nieuwjaarsfeest & Open Moskeedag Antwerpen Noord

Thaibokstrainingen

Voetbaltrainingen voor jongeren vanuit de dienst Pleinontwikkeling

Voetbaltrainingen met jongeren vanuit het opbouwwerk (het 'kelderke')

Voetbaltrainingen voor cliënten drugshulpverlening Free Clinic

Bezoeken aan Marokkaans-Belgisch jeugdhuis MSC Ahlan

Bezoeken aan instuif van jeugdhonk het 'kelderke' (o.a. opnames videoclip 'Respect op de Lijn')

Bezoeken aan instuif en activiteiten van jongerenwerking KRAS Noord

Buurttoezichtvergaderingen van de stad Antwerpen met alle professionele partners in de wijk

Bewonersbesprekingen voor buurtfeest op de Geelhandplaats

Buurtfeest op de Geelhandplaats

Nieuwjaarsreceptie op de Geelhandplaats

Fotopresentatie heraanleg van de Geelhandplaats

Spreekuur & huurdersvergaderingen sociale huurders Geelhandplaats ('praatappartement')

Bijeenkomsten werkgroep 'wakkere burger' in het wijkcentrum

Buurtschattencafés voor bewoners in het wijkcentrum

Maquettebouw met bewoners voor Ruimtelijk Uitvoeringsplan in het wijkcentrum

Wijkvergaderingen voor bewoners van Noord Ant-Woord in het wijkcentrum

Voorlichtingsbijeenkomst lokale politie aan ouderen in het wijkcentrum

Antwerpen – Antwerpen Noord

Opendag drugsopvang De Sleutel

Lentepoets Antwerpen Noord

Tentoonstelling over prostitutie in de jaren negentig in Antwerpen Noord, Designcentrum

Informatiebijeenkomst vanuit het Lokaal Sociaal Beleid (SODA) over het drugsbeleid in Utrecht

Toneelstuk met cliënten van de drugshulpverleningscentrum de Free Clinic

Meelopen met de 'spuitenpatrouille' (opruimen van drugsspuiten in de buitenruimte van AN)

Bestuifvergaderingen van de lokale wijkpolitie met bewoners van Antwerpen Noord

Lokaal Intersectoraal Drugs-overleggen (LIDO) met alle partners in het lokale drugsbeleid

Overleggen professionele samenwerkingspartners rond jongensprostitutie

Bijeenkomst met buurtregisseur en politie over jongerenoverlast op school in AN

Straatoverleg van alle partners rond de hulpverlening aan dak- en thuislozen

Bezoeken aan verschillende organisaties voor dak- en thuislozenopvang

Bijeenkomsten in het kader van het samenwerkingsprotocol rond de Schijnpoortsite

Meelopen met maatschappelijk assistent van een huisvestingsmaatschappij

Handhavingsacties lokale politie tegen overlast van straatprostitutie en drugsoverlast in de wijk

Teamvergadering van het straathoekwerk in Antwerpse wijken

Beleidsoverleggen Jongeren Antwerpen Noord (BOJAN)

Feest 35 jaar drugshulpverleningscentrum Free Clinic

Samenwerkingsoverleg jonge vluchtelingen Protestants Sociaal Centrum (PSC) en KRAS Noord

Uitwisselingen tussen Rotterdam en Antwerpen

Bezoek van bewoners en professionals Oude Westen aan Antwerpen Noord

Bezoek van bewoners en professionals Antwerpen Noord aan het Oude Westen

Bezoek van de wijkpolitie uit Antwerpen Noord aan de wijkpolitie in het Oude Westen

Bezoek medewerkers 'Werk & Economie' van de Stad Antwerpen aan Alliantie West-Kruiskade

Curriculum Vitae

Tom de Leeuw (1984) is geboren in Roosendaal (Noord-Brabant) en heeft gestudeerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Na een propedeuse Nederlands Recht (cum laude) is hij verder gegaan met de bachelor Criminologie die hij in 2005 (cum laude) heeft afgerond. Tijdens de masteropleiding International and Comparative Criminology aan dezelfde universiteit heeft hij naast zijn scriptie een onderzoek gedaan met Dr. Damian Zaitch naar voetbalgeweld van Nederlandse en Argentijnse voetbalsupporters op het internet dat uiteindelijk verschenen is als boekhoofdstuk (Fighting with images: The production and consumption of violence among football supporters on the Internet. In: K. Hayward & M. Presdee (eds.) (2010). Framing Crime: Cultural Criminology and the Image. London: Routledge: 172-188). Ook zijn scriptieonderzoek naar de betekenissen van voetbalgeweld voor verschillende type geweldsfanatieke voetbalsupporters heeft geresulteerd in een Nederlandstalige publicatie (Hakkuh met respect: Consumptie van veilige kicks in en rond voetbalgeweld in Nederland. In: D. Siegel, F. van Gemert & F. Bovenkerk (eds.) (2008). Culturele criminologie in Nederland. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers: 175-194). Na zijn afstuderen is hij in september 2007 gestart met een promotietraject dat is gefinancierd door de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit. Dit onderzoek is gecombineerd geweest met een extra onderwijsaanstelling bij de sectie Criminologie. Sinds september 2014 is hij verder gegaan als zelfstandig onderzoeker en docent met zijn Bureau voor Maatschappij, Veiligheid & Deviantie (BVMVD). In die hoedanigheid verzorgt hij voor verschillende organisaties wetenschappelijk onderwijs. Daarnaast voert hij nu onderzoek uit voor instellingen als de Gemeente Rotterdam, de Kenniswerkplaats Leefbare Wijken en het fonds Politie & Wetenschap naar onder meer veiligheidsbeleving, buurtpreventie en de onderkant van de particuliere woningmarkt.

